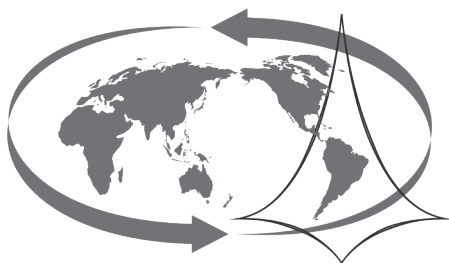


ISSN 2238-6262 / e-ISSN 2238-6912

AUSTRAL

Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
Brazilian Journal of Strategy & International Relations



Porto Alegre, v.8, n.15 | Jan./Jun. 2019



Austral	Porto Alegre	v.8, n.15	p. 1-298	Jan./Jun. 2019
---------	--------------	-----------	----------	----------------

Sobre a Revista

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais é um veículo essencialmente acadêmico, ligado ao o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) e ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) da Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Seu foco plural busca contribuir para o debate da ordem política e econômica internacional a partir da perspectiva dos países em desenvolvimento.

A revista publica artigos originais e críticas a livros que estejam relacionados à vasta área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse em assuntos relacionados a países em desenvolvimento e à Cooperação Sul-Sul – seus problemas securitários; os desenvolvimentos políticos, econômicos e diplomáticos dos países emergentes; e suas relações para com as potências tradicionais – em inglês, português ou espanhol. O público-alvo da revista consiste em pesquisadores, especialistas e estudantes de pós-graduação em Relações Internacionais.

A revista tentará, através de sua política de publicação, assegurar que cada volume tenha ao menos um autor de cada um dos grandes continentes do Sul (Ásia, América Latina e África), de modo a estimular o debate e a difusão de conhecimento produzido nessas regiões. Todas as contribuições serão submetidas a uma avaliação científica.

Indexadores

Scopus | Livre! | Latindex | ISN-ETH | Journal TOCs | Sumário de Revistas Brasileiras | Beardsley Library Journals | Directory of Open Access Journals (DOAJ) | Columbia International Affairs Online | Social Science Research Center Berlin (WZB) | ROAD-Directory of Open Access Scholarly Resources | Google Scholar

Este trabalho foi apoiado pelo
Programa de Apoio à Edição de Periódicos (PAEP) - UFRGS



**Programa de apoio à
Edição de Periódicos**

Equipe Editorial | *Editorial Team*

Editor | *Editor*

Paulo Visentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Editor Adjunto | *Deputy Editor*

Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Conselho Editorial | *Editorial Board*

Celso Amorim (Ministério das Relações Exteriores / NERINT, Brasil)

Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

Cui Shoujun (Renmin University, China)

Eduardo Migon (Escola de Comando e Estado-maior do Exército, Brasil)

Érico Esteves Duarte (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Fábio Morosini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos da América)

Marcelo Milan (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Ruchita Beri (Institute for Defence Studies and Analyses, Índia)

Editores Assistentes | *Assistant Editors*

Magnus Kenji Hiraiwa (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Guilherme Thudium (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Conselho Consultivo | *Consultative Board*

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

Análucia Danilevicz Pereira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Beatriz Bissio (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

Boris F. Martynov (Russian Academy of Sciences, Rússia)

Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)

Cristina Pecequillo (Universidade Federal de São Paulo, Brasil)

Diego Pautasso (ESPM-Sul / Unisinos, Brasil)

Henry Kam Kah (University of Buea, Camarões)

Isiaka Alani Badmus (Afe Babalola University, Nigeria)

Ilter Turan (Istanbul Bilgi University, Turquia)

José Ariosa Pérez (Universidad de la Habana, Cuba)

José Miguel Quedi Martins (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Leonardo Granato (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunísia)

Lucas Kerr de Oliveira (Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil)

Luiz Rogério Goldoni (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil)

Mamoudou Gazibo (Université de Montréal, Canadá)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

Maria Regina Soares de Lima (IESP, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Países Baixos)

Monica Hirst (Universidad Torcuato di Tella, Argentina)

Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies, Austrália)

Tianhong Luo (Renmin University, China)



© Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais - UFRGS

Capa e Diagramação: Magnus Kenji H.H. Hiraiwa

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais está disponível online em: www.seer.ufrgs.br/austral

Contato

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV)
Av. Bento Gonçalves, 9500 - CEP 91509-900
Porto Alegre/RS - Brazil
Fone: +55 (51) 3308 7988
E-mail: austral@ufrgs.br

www.seer.ufrgs.br/Austral

Cataloging-in-Publication (CIP)

Austral : Revista Brasileira de Estratégia e Relações
Internacionais = Brazilian Journal of Strategy &
International Relations / Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, CEGOV-FCE.
- v. 8, n. 15 (Jan./Jun. 2018). – Porto Alegre:
NERINT-CEGOV/PPGEEI-FCE/UFRGS, 2012-
Semestral.
ISSN 2238-6262. e-ISSN 2238-6912
1. Political Science. 2. International Relations.
3. International Politics. 4. Diplomacy. 5. Developing
Countries.

CDU 327

Biblioteca Gládis Wiebelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

Sumário

Editorial	7
Eixos do Poder Mundial no Século XXI: Uma Proposta Analítica <i>Paulo Fagundes Visentini</i>	9
BRICS Como Uma Coalizão Transregional de Advocacy <i>Roberta Rodrigues Marques da Silva, Eduardo Rodrigues Gomes</i>	26
Eurasia entre el Espíritu de Shanghái y una Comunidad de Futuro Compartido <i>Sunamis Fabelo Concepción</i>	49
Potências Emergentes e Negociações de Paz: A Experiência Brasileira nas Conversações Nucleares com o Irã <i>Monica Ellen Seabra Hirst</i>	68
Um Estudo Comparativo do Efeito da Globalização no Desenvolvimento Social do Irã nos Dois Governos Khatami e Ahmadinejad <i>Farzaneh Seifouri, Seyyed Amir Masoud Shahram Nia, Abbas Hatami, Seyyed Javad Emamjomeh Zadeh</i>	94
A estratégia de disseminação do Principal Sistema de Instrumentos Armamentícios da Força Aérea da Indonésia na Região da República da Indonésia <i>Umar Sugeng Hariyono, Haedar Akib</i>	124
Estados Semi-centrais: Uma Nova Categoria para Repensar a Estrutura de Poder <i>Daniel Morales Ruvalcaba</i>	139
A América Latina: Ciclo de Commodities e Crise do Capitalismo Global <i>Francisco Luiz Corsi, Agnaldo dos Santos, José Marangoni Camargo</i>	178
O Papel da Cooperação Humanitária na Política Externa Brasileira como Estratégia de Soft Power (2003-2016) <i>Marcelo Mello Valença, Luiza Bizzo Affonso</i>	195
Regionalismo y Seguridad: El Caso del Mercosur y la Ausencia de los Temas de Defensa <i>Alejandro Frenkel</i>	213

Ventos de Mudança e o Futuro da Defesa Europeia <i>Francisco José Leandro</i>	241
Revelando os Esforços de Paz da Nigéria Durante o Segundo Ciclo do Conflito Liberiano <i>Segun Oshewolo</i>	270
Parceiros	291
Normas de Submissão / Números Anteriores	295

*A responsabilidade do conteúdo dos artigos é de seus respectivos autores.
The responsibility for the content of the articles is of their respective authors.*

Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262 | v.8, n.15, Jan./Jun. 2019

EDITORIAL

Em agosto próximo o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que co-edita a Revista Austral, completa 20 anos de existência. Quando foi criado, em 1999, a tendência que prevalecia era a da globalização neoliberal, que o grupo de pesquisadores fundadores considerava representar uma ameaça ao Projeto Nacional que vigorava no Brasil desde a chamada Era Vargas. Sempre assinalando, entretanto, que o sistema mundial pós-Guerra Fria não representava uma fase de hegemonia solitária norte-americana, mas uma fase instável de transição e luta por uma “Nova Ordem”.

Duas décadas depois, para a perplexidade de muitos analistas, a globalização é questionada agora pela administração Trump e por inúmeros governos, incluindo o do Brasil. E no meio do caminho, em 2009, surgia o agrupamento BRIC(S), que sinalizava o avanço irresistível da China e o ressurgimento da Rússia, hoje países que sofrem forte contenção econômica e político-militar, respectivamente. Tudo isso apenas veio a confirmar nossa previsão inicial a propósito da fragilidade e incerteza do sistema de Relações Internacionais no mundo pós-bipolar.

Em 1999 tinha início o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso e a primeira crise da nova moeda “forte e estável”, o Real, que sofreu uma queda acentuada. Todavia, o Brasil não sofreu o drama argentino de dois anos depois, com o colapso financeiro. Já a política externa vivia momentos de incerteza, pois seguia apegada à globalização, contrariando uma tradição diplomática autonomista de seis décadas, que predominara quase continuamente de 1930 a 1990. Logo em seguida houve os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, com a afirmação da agenda securitária antiterrorista voltada para o Oriente Médio e Ásia Central. Enquanto isso, em sentido contrário, a América Latina conheceu a “Onda Rosa” de governos socialdemocratas ou popular-autonomistas.

Um momento de projeção internacional inédito para o Brasil que, todavia, não foi sustentável. A crise financeira de 2008, iniciada nos Estados Unidos (*subprime*) logo atingiu a Zona Euro e a economia mundial. Ao mes-

mo tempo os Estados Unidos buscavam se retirar dos conflitos do Oriente Médio, deixando em seu lugar uma série de alianças locais não muito sólidas. O cenário para a “Primavera Árabe” estava montado e suas ondas de choque se propagariam pelo Mediterrâneo, África e Ásia Ocidental.

Naquele momento, tem início um processo de reversão das tendências anteriores, com o desgaste dos regimes socialdemocratas da América Latina, movimento que culminou com a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos. A lógica de seu governo se insere na tradição diplomática unilateral do Partido Republicano, com uma lógica empresarial. Além de representarem o coração do sistema mundial, os Estados Unidos constituem um Estado Nacional, com suas necessidades próprias. Tudo isso em paralelo com crises migratórias, climáticas e sociais (emprego), além dos conflitos de sempre.

Nesses 20 anos, procuramos buscar a compreensão da lógica subjacente aos processos internacionais em curso, e esperamos ter contribuído para auxiliar a todos que tentam analisar as Relações Internacionais de forma realista, e não ideológica ou prescritiva. Neste número a Revista Austral aborda problemas estratégicos globais como a formação dos Eixos de Poder Mundial, os BRICS, a Política Europeia de Defesa e a Eurásia como realidade geopolítica. Outro bloco de artigos aborda a situação do Irã e da Indonésia, com a contribuição de acadêmicos desses países e de renomada autora latino-americana. Por fim, são analisados temas vinculados à América Latina e a conflitos africanos.

É importante ressaltar a crescente contribuição de acadêmicos de um número cada vez maior de países, de todos os continentes, o que evidencia a presença global e independente desta publicação. E que o NERINT, após servir de elemento catalizador para a institucionalização dos estudos acadêmicos de Relações Internacionais no Sul do Brasil, segue, após duas décadas, analisando de forma séria, independente e criativa a situação internacional.

A publicação desta edição foi possível graças ao apoio da Pró-Reitoria de Pesquisa da UFRGS, através do Programa de Apoio à Editoração de Periódicos (PAEP). Os Editores Assistentes Magnus Kenji Hiraiwa e Guilherme Thudium merecem especial agradecimento, bem como a equipe de tradução, composta por Pesquisadores Assistentes de Pós-Graduação e Iniciação Científica do NERINT e convidados. Por fim, agradecemos à Professora Cristina Soreanu Pecequilo pelo trabalho de revisão das traduções.

EIXOS DO PODER MUNDIAL NO SÉCULO XXI: UMA PROPOSTA ANALÍTICA

Paulo Fagundes Visentini¹

Introdução

Os estudos da área de Relações Internacionais e Defesa têm como um dos seus objetivos primordiais a mensuração do poder mundial, identificando e classificando hierarquicamente as grandes e médias potências. Os critérios utilizados para tanto são, todavia, bastante questionáveis, uma vez que se baseiam, predominantemente, em elementos quantitativos, organizados segundo teorias previamente estabelecidas, muitas vezes a-históricas.

Geralmente levam em conta a superfície geográfica do país, suas riquezas naturais (agrícolas e minerais), o peso de sua economia (em geral o Produto Interno Bruto total e *per capita*) e o tamanho e estrutura de sua população. Também são considerados a posição geopolítica, o pertencimento à Organizações Internacionais influentes (G-7, OCDE, OTAN, CSONU), a estabilidade político-institucional e, *last but not least*, a dimensão e qualidade das Forças Armadas. Geralmente esses itens são quantificados e tabelados, produzindo um *ranking* das potências e, a partir daí, uma série de reflexões estratégicas e cenários geopolíticos. (Merle 1981, 119; Morgenthau 2003, 215; Kennedy 1989, 417; Carr 1981, 99)

Sem dúvida, trata-se de elementos basilares, mas a forma como se articulam e sua importância relativa estão relacionadas com outros elementos qualitativos. Em primeiro lugar, há a evolução histórica (cada Estado-Nação tem suas características específicas), o nível de desenvolvimento social e econômico, o grau de articulação das elites no poder, a existência de um projeto

¹ Professor Titular de Relações Internacionais na UFRGS; Pesquisador do CNPq; Coordenador do NERINT/UFRGS e Editor da *Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*. paulovi.ufrgs@gmail.com

nacional, as conexões internacionais e o posicionamento no sistema mundial, entre outros. (Halliday 2007; Wallerstein 2004, 21; Arrighi 1996, 59; Brucan 1974, 140)

Um país pode possuir um poder militar expressivo e uma economia de grande porte, mas se encontrar em declínio por uma transformação na economia mundial e pelo surgimento de polos de poder desafiantes. Além disso, apesar de ser detentor de uma economia forte e capacidade militar quantitativa, algumas vezes têm limitações de soberania, que dificultam a conversão desses elementos em um instrumento eficaz de ação. A tabulação dos elementos materiais de poder pode gerar, assim, uma concepção estatística errônea e uma apreciação estratégica equivocada.

Na época moderna e contemporânea, com o surgimento e afirmação do sistema mundial, formaram-se na Europa os *Estados Dinásticos Absolutistas*, os *players* do *Anciën Régime*. Depois, a Revolução Francesa introduziu o elemento ideológico (mudança radical x conservadorismo) e nacional nas Relações Internacionais. O Congresso de Viena (1815), por sua vez, introduziu a noção de *Equilíbrio de poder entre as Potências* (Grã-Bretanha, França, Rússia, Prússia e Império Áustro-Húngaro (Kissinger 1973). Paralelamente, emergia o nacionalismo e o Estado-Nação. Mais tarde, como resultado da Primeira e da Segunda Guerras Mundiais, as potências europeias passaram a ser consideradas *potências médias* (especialmente quando perderam seus impérios coloniais), enquanto os Estados Unidos e a Rússia (transformada em União Soviética) se tornaram *superpotências*. Alguns Estados do Sul Geopolítico (Terceiro Mundo) também foram incluídos no rol das *potências médias* (ou *regionais*). Mas os paradigmas explicativos e a realidade internacionais se tornaram fluídos com o encerramento da Guerra Fria.

Assim, o que já era complicado numa fase de liderança reconhecida e de hegemonia, no quadro de uma fase de transição pode ser ainda mais complexo e incerto. Nesse sentido, o objetivo do presente artigo é buscar contribuir para uma compreensão da posição de poder dos Estados no quadro do sistema internacional pós-Guerra Fria, em particular no século XXI. Trata-se de uma visão exploratória, objetivando dar conta das ações em curso e de possíveis tendências para o futuro imediato, no contexto da crise da economia desde 2008 e da desarticulação em curso da própria “globalização”.

Mais do que por rivalidades ideológicas ou geopolítica, o que conta é a posição político-econômica que ocupam na estrutura de poder mundial. Nesse contexto, o primeiro grupo da política internacional contemporânea se aglutina no *eixo militar-rentista anglo-saxão*: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e, tangencialmente, Israel. Trata-se das nações hegemônicas que detêm recursos militares, diplomáticos, financeiros,

tecnológicos, de inteligência e de comunicações. Estando na fase pós-industrial rentista, vive dos recursos das demais nações, empregando para tanto os meios acima mencionados.

O segundo é o *eixo industrial desenvolvido* da União Europeia, Japão e Tigres Asiáticos. Com um capitalismo industrial produtivo avançado e elevado nível de vida de suas populações, ele se diferencia do primeiro, pois esse grupo carece dos recursos de poder tradicionais, como os militares, e de plena soberania. Foram protegidos durante a Guerra Fria, mas hoje a situação é incerta e as tensões com o primeiro são crescentes. Muito do que vier a ocorrer depende da atitude política a ser adotada por nações relevantes do eixo, como a Alemanha e o Japão, os derrotados da Segunda Guerra Mundial.

O terceiro consiste no *eixo industrial heterodoxo emergente*, integrado pelas grandes nações do BRICS, especialmente a China e a Rússia, além da Turquia e do Irã, onde as estruturas de poder e a participação do Estado na economia é relevante. Trata-se do que se denomina semiperiferia. Como o anterior, seu objetivo imediato e prioritário é o de evitar um conflito armado de dimensões globais e manter seu desenvolvimento econômico. Com recursos para se defender, eles não conseguem projetar poder em escala planetária e dependem, em certa medida, da atitude que vier a ser adotada pelo segundo eixo.

Por fim, o quarto é o *eixo agrário, mineral e demográfico periférico*, integrado pelas nações médias e pequenas da América Latina, da África e da Ásia geográfica (que inclui o Oriente Médio). Possuem recursos humanos, agrícolas ou minerais abundantes (inclusive energia) mas não detêm capacidade militar ou articulação diplomática, tendendo a agir de maneira fragmentada e constituindo uma zona em disputa pelos demais eixos. O Brasil e a África do Sul parecem estar absorvidos por suas agendas políticas internas e correm o risco de passar a integrar esse grupo.

O eixo militar-rentista anglo-saxão

O grupo dominante da política mundial é integrado no *eixo militar-rentista anglo-saxão*: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia. Mais do que uma simples “comunidade linguística”, ele representa uma continuidade dos Impérios Marítimos e de sua geopolítica. Ele é o herdeiro da hegemonia liberal britânica do século XIX e de seu império colonial posterior, bem como das alianças (e dos resultados) das duas Guerras Mundiais contra as potências médias (Alemanha e Japão) e da Guerra Fria antissocialista/antissoviética.

Trata-se das nações coletivamente em posição hegemônica, as quais detêm recursos militares, diplomáticos, financeiros, tecnológicos, de inteligência e de comunicações logísticas e informacionais. Tendo atingido a fase pós-industrial rentista (no último quarto do século XX), depende de recursos das demais nações, empregando para tanto os meios acima mencionados. Com a atual Revolução Científico-Tecnológica em curso, particular atenção deve ser dada aos três últimos aspectos, que tem revolucionado as relações internacionais e os sistemas de defesa.

O acordo chamado *UKUSA* (Reino Unido e Estados Unidos da América), estabelecido na segunda metade dos anos 1940 entre Washington e Londres, deu origem ao sistema de informações e espionagem eletrônica *Echelon*, conhecido como tal nos anos 1980. Esse sistema, baseado na Inglaterra, recolhe, processa e compartilha informações entre os países que constituem os *Cinco Olhos*: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia. Anteriormente voltado a questões militares contra o Pacto de Varsóvia durante a Guerra Fria, ele passou nos anos 1980 a incluir a espionagem industrial e política, inclusive em relação a aliados na OTAN na União Europeia, como foi denunciado no Parlamento Europeu em 2000 (Silva 2018).

Ele não engloba apenas o território metropolitano desses países, mas um conjunto de pequenas ilhas e pontos estratégicos em todos os Oceanos e continentes. Um dos pontos do sistema de espionagem mundial *Echelon*, por exemplo, se localiza na ilha britânica de Ascensão, no centro do Oceano Atlântico. Trata-se não apenas de “antenas” do sistema, mas igualmente de bases militares e/ou Paraísos Fiscais, os últimos conectados à praça financeira de Londres. O Reino Unido soube se adaptar ao seu declínio hegemônico, através de uma aliança com os Estados Unidos, com ambos os países convergindo nas votações do Conselho de Segurança da ONU.

Os Estados Unidos constituem a liderança do grupo, com o dólar, a diplomacia, as forças armadas, a indústria cultural e o controle quase exclusivo dos meios de comunicação eletrônica e de Organizações Internacionais. Mas os demais não são “dominados”, mas sim partes integrantes e ativas (embora discretas) do grupo. Israel, tangencialmente, está associado ao grupo, mas tem uma agenda regional própria, mantém certa independência e é uma potência nuclear. Há também apêndices europeus associados, do ponto de vista estratégico, como Espanha, Portugal, Holanda, Dinamarca, Polônia, Hungria, Croácia, Romênia, Bulgária e os países Bálticos (Lituânia, Letônia e Estônia).

Embora sejam membros da União Europeia, assim como o Reino Unido até o Brexit, seu foco na área de Defesa tem sido a convergência com o eixo anglo-saxão. No Sul Geopolítico (Terceiro Mundo) podem ser mencionados Chile, Colômbia, Marrocos, Quênia e Arábia Saudita (mas Riad tem margem

de autonomia) como parceiros do eixo e agendas de “aliados regionais” do mesmo, exercendo influência em seu entorno. Mas esses países não possuem os requisitos de poder anteriormente enumerados para serem integrantes do grupo ou capacidade de influir nas decisões e estratégias ou são desejados como sócios pelos *Big Five*².

O eixo industrial desenvolvido

O segundo grupo é o *eixo industrial desenvolvido* da União Europeia, Japão e Tigres Asiáticos. Com um capitalismo industrial produtivo avançado e elevado nível de vida de suas populações, ele se diferencia do primeiro, pois esse grupo carece dos recursos de poder tradicionais (exceto a França), como os militares, e de plena soberania. Foram protegidos durante a Guerra Fria, mas hoje a situação é incerta e as tensões com o primeiro eixo são crescentes. Muito do que vier a ocorrer depende da atitude política a ser adotada por nações relevantes do eixo, como a Alemanha e o Japão, os derrotados da Segunda Guerra Mundial, e da França, que tem se revelado incapaz de agir estrategicamente de forma coerente.

Sua composição se baseia nas antigas potências médias que se industrializaram na final do século XIX (Europa Central e Japão) e após a Segunda Guerra Mundial (restante da Europa e Tigres Asiáticos). Durante a Guerra Fria foram enquadradas como membros da OTAN (Europa) ou Pactos bilaterais de defesa na Ásia Oriental. E, no caso dos integrantes do Eixo fascista (Berlim, Roma e Tóquio), há sérias limitações institucionais e militares à plena soberania. Não se trata apenas das tropas e bases militares americanas em seu território (algumas em nome da OTAN), mas dos óbices à constituição de uma tecnologia e indústria bélica e aeroespacial própria. Também pesa muito o fato de serem Estados reconstituídos por forças de ocupação após 1945, com uma elite moldada pelos vencedores, hoje dividida e sem visão estratégica.

O caso francês é emblemático, pois, entre os países desse eixo, detém uma posição única: potência nuclear, membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, detentora de uma rede de bases ao redor do mundo e de uma tecnologia e indústria aeroespacial independente. Com a Alemanha forma o *hard core* da União Europeia, mas desde os anos 1970 parece mergulhada numa crise de identidade estratégica. Já na Alemanha e no Japão, com tecnologia e economias ultra avançadas, as elites parecem sofrer da síndrome

² Alusão aos cinco animais africanos capazes de se defender sozinhos: o leão, o elefante, o búfalo, o rinoceronte e o leopardo. No caso, trata-se dos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia.

do pós-Guerra Fria, sem conseguir definir um projeto coerente de ação internacional. O caso da relação da Alemanha com a Rússia e os Estados Unidos é emblemático, com interesses econômicos convergindo com Moscou e a agenda de defesa seguindo vinculada a Washington.

Na Ásia Oriental, com Japão, Coreia do Sul e Taiwan, ocorre o mesmo em relação aos Estados Unidos e à China. Crises militares artificialmente fomentadas mantêm um estado de insegurança permanente, visando limitar a convergência entre os Tigres e o Dragão chinês. Para tanto, basta provocar a Coreia do Norte, que reage da forma esperada e desejada, para manter o alinhamento aos esquemas securitários de Washington. Todavia, a “Guerra Comercial” entre os EUA de Trump e a China significa mais uma disputa de renegociação entre parceiros, pois o real conflito econômico e tecnológico, muito mais complexo e multidimensional, está ocorrendo entre os Estados Unidos e a União Europeia, em particular a Alemanha.

Na mesma linha, vale lembrar que Samuel Huntington (1997, 195) definiu que o coração do Ocidente se encontrava no Atlântico Norte e que a OTAN era sua organização articuladora. Assim, o dilema da União Europeia e do Japão/Tigres é que suas relações econômicas com os EUA enfraquecem, enquanto crescem com os BRICS, particularmente China e Rússia. Mas os vínculos diplomáticos-securitários com Washington, bem como o arranjo entre as elites dirigentes das duas margens do Pacífico, seguem fortes.

As Revoluções Coloridas chegaram à Europa, com Brexit, movimentos políticos “populistas” no poder e violência radical desestabilizadora (como os Coletes Amarelos franceses), bem como desrespeito aberto às normas comunitárias, atentados terroristas, separatismos e migrações massivas induzidas formando parte de um mesmo processo. Evidentemente há uma base sociológica para tal fenômeno, com o gradual naufrágio do Estado de Bem-Estar Social e o esvaziamento do universo da política tradicional, mas há uma sincronização. Steve Bannon não é um “rebelde sem causa”.

O eixo industrial emergente semiperiférico

O terceiro grupo consiste no *eixo industrial emergente*, integrado pelas grandes nações do BRICS, especialmente a China e a Rússia, além da Turquia e do Irã, onde a participação do Estado no desenvolvimento representam traços determinantes. Trata-se do que se do que é conceituado como *semiperiferia*, o alvo explícito dos Estados Unidos de Donald Trump e sua *America First*. Como o anterior, seu objetivo imediato é evitar um conflito armado de dimensões globais e manter seu desenvolvimento econômico. Com recursos

para se defender, eles ainda não conseguem projetar poder militar global e dependem da atitude que o segundo eixo vier a adotar. Mas alguns deles têm poder de dissuasão e estão se tornando mais assertivos a medida em que a crise iniciada em 2008 e as tensões mundiais se aprofundam.

Rússia e China são membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU e, assim como a Índia, potências nucleares. A China mantém seu regime socialista com um projeto de desenvolvimento multifascético globalizado, com altas taxas de crescimento, que já tornaram o país a segunda economia do mundo. E esse avanço produtivo está sendo acompanhado do incremento tecnológico e de capacidade de defesa. O Estado chinês abarca 22% da população mundial e goza de estabilidade interna e de autonomia internacional. E seu projeto de desenvolvimento “socialista de mercado” se semelhante à NEP soviética dos anos 1920 (Nova Política Econômica), só que internacionalizada. Suas conexões comerciais, financeiras e tecnológicas, tanto com os países capitalistas desenvolvidos como os em desenvolvimento, têm transformado a geoeconomia mundial, em particular nas áreas periféricas.

Já a Rússia representa mais uma potência *reemergente*, pois é herdeira da superpotência soviética derrotada, após severo enfraquecimento e declínio nos anos 1990. A capacidade tecnológica, a indústria aeroespacial e armamentista, bem como capacidade de defesa, a tornam o único Estado com capacidade de rivalizar estrategicamente com os Estados Unidos. Todavia, ela sofre de algumas debilidades, pois sua governança ainda é frágil. Ele não possui um partido estruturante (como na China ou na época soviética) e a sociedade sofreu grandes transformações e fragmentação. Além disso, do ponto de vista geopolítico, seu entorno (o “exterior próximo”) e conexões internacionais denotam fragilidades, apesar da criação da União Econômica Eurasiana (que agravou o problema ucraniano).

Quanto ao Elefante indiano, observa-se um crescimento econômico e crescente presença internacional, mas com um desconcertante atraso social de sua população em acelerado crescimento, que ultrapassará a chinesa em poucos anos. A população chinesa está estabilizada e envelhece, enquanto a russa já envelheceu e regrediu numericamente. Mas esses dois países possuem amplos territórios e recursos naturais, ao contrário da Índia. Embora o *status* nuclear da Índia tenha sido cancelado pelos Estados Unidos, o país enfrenta graves desafios securitários tanto externos (China e Paquistão) quanto internos (terrorismo, separatismo e guerrilha maoísta Naxalita).

Brasil e África do Sul pós-Apartheid conheceram desenvolvimento acelerado no início do século XXI e, justamente com a Índia, criaram o Fórum de Cooperação Trilateral IBAS em 2003. Mas nos anos recentes ambas nações vivenciaram sérias crises de governabilidade e estagnação econômica,

carecendo, atualmente, de um projeto estratégico. Da mesma forma, as duas nações perderam o seu protagonismo no campo da integração regional. O Brasil, em particular, encontra-se no limiar de ser rebaixado ao quarto eixo, que será analisado adiante. Dois Estados que lograram avanços econômicos e político-militares foram a Turquia e o Irã, adquirindo uma posição e um status semelhantes ao dos BRICS. Mas ambos se encontram numa linha de fratura geopolítica extremamente vulnerável e denotam certa fragilidade doméstica e internacional.

Mas o BRICS, que adquiriu suas características de polo de poder em 2009 (em resposta aos desdobramentos da crise de 2008), tem desenvolvido mecanismos econômicos e diplomáticos consideráveis, embora não constituam um “bloco”, e sim um fórum. Além de integrar nações do IBAS, há uma outra organização importante, que é a Organização de Cooperação de Xangai (OCX), surgida em 1996 engoblando China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão. Posteriormente Uzbequistão, Índia e Paquistão passaram a integrar esse bloco (além de outros Estados observadores). Ela possui um foco econômico e securitário e articula um polo eurasiático, que representa um pesadelo estratégico para os EUA (Brzezinski, 1998). Todavia, Rússia e China são aliados, *ma non trovo*, pois ambos países têm agendas parcialmente divergentes e competem na região.

As grandes nações emergentes constituem uma espécie de semiperiferia, onde a acumulação prévia de capital os coloca numa posição de projeção econômica global, gerando uma situação em que o crescente peso econômico conflitua com a ordem política mundial preexistente. A Rússia de Putin não é apenas uma potência energética (gás, petróleo e urânio), mas suas empresas internacionalizadas desse setor implicam em uma crescente presença internacional. Ao lado disso, Moscou voltou a ser um grande exportador de armamentos avançados. Já a China, além de sua crescente presença econômica na África e América Latina, lançou iniciativas eurasiáticas arrojadas como a Nova Rota da Seda e o OBOR (One Belt, One Road). Elas configuram a emergência de uma zona pivô terrestre, que recria os elementos básicos da geopolítica clássica, com novos elementos econômicos.

O eixo agrário, mineral e demográfico periférico

Por fim, o quarto é o *eixo agrário, mineral e demográfico periférico*, integrado pelas nações médias e pequenas da América Latina, da África e da Ásia geográfica (que inclui o Oriente Médio). Possuem recursos humanos, agrícolas ou minerais abundantes (inclusive energia) mas não detêm capacidade

militar ou articulação diplomática, tendendo a agir de maneira fragmentada e constituindo uma zona em disputa pelos demais eixos. O Brasil e a África do Sul, integrantes do BRICS, parecem estar sendo “rebaixados”, devido a suas agendas e disputas políticas internas, e correm o risco de passar a integrar esse grupo.

Dimensões estruturais

O Sul Geopolítico (Terceiro Mundo) abarca a América Latina, a África, a Ásia Ocidental (Oriente Médio), Central e Meridional, onde ocorre o crescimento demográfico mundial. Isso não apenas representa uma imensa reserva de mão de obra jovem e potencial mercado consumidor, mas gera, igualmente, um excedente populacional desocupado que produz crises migratórias e de refugiados de conflitos. A fronteira Estados Unidos-México e o Mar Mediterrâneo se tornaram zonas extremamente vulneráveis a esse fenômeno. O arco que vai do Paquistão ao Japão (excluindo a metade ocidental da China) abriga mais da metade da população mundial. E o Oriente Médio e a metade norte da África vivem forte desestabilização.

Por outro lado, as democracias de consumo do Norte consomem enormes volumes de alimentos e matérias primas (energia e minérios, entre outras), cuja produção e reservas se encontram no Sul (Paiva 2011, 32). Esse fenômeno se agrava ainda mais com o aumento do consumo *per capita* nas nações emergentes e das classes médias urbanas de todo o Sul Geopolítico. Nele se encontram vastos espaços para investimentos lucrativos (infraestrutura, mineração, serviços, agronegócio), num quadro de crescente competição intercapitalista, o qual opõe, principalmente, as antigas potências industriais e as emergentes da semiperiferia. Assim, essa parte do planeta é palco de uma disputa econômica e estratégica que se assemelha à que antecedeu a Primeira Guerra Mundial.

O Sul Geopolítico concentra, aproximadamente, dois terços dos Estados existentes (bastante desiguais), a maioria esmagadora deles com grande fragilidade político-social e debilidade militar e econômica. A agenda internacional desses consiste, simplesmente, na manutenção de sua existência como nação e das elites locais no poder. Muitas iniciativas de articulação da época da Guerra Fria, como o G-77 e o Movimento dos Países Não-Alinhados, que buscavam formular uma agenda comum e aumentar o peso político da região na ONU, perderam o foco com o fim da bipolaridade. Com o ciclo neoliberal da globalização, a partir dos anos 1990, foram formuladas várias iniciativas de integração regional, mas elas esbarraram em dificuldades estruturais no

plano local e global. Assim, ainda que o PIB de muitas das nações do Sul esteja crescendo, às vezes acima da média mundial, a vulnerabilidade política, a instabilidade econômica e a tensão social é crescente.

Apesar das diferenças materiais e de alinhamentos em política externa, esses Estados têm em comum, estruturalmente, uma posição semelhante na economia mundial. De forma direta ou indireta, estão sujeitos às agendas formuladas pelas potências norte-atlânticas e às ações de Estados poderosos e de megaempresas transnacionais. Mas nas diversas regiões que compõem o Sul Geopolítico podem ser identificados alguns Estados-pivô, com certo protagonismo político e, eventualmente, econômico.

Regiões e Estados-pivô

Na América Latina, após a “Onda Rosa” de governos de centro-esquerda com agenda social (mas sem romper com o neoliberalismo), a tendência é a reversão (por vários meios) de quase todos eles. E juntamente com as mudanças internas, ocorre o esvaziamento dos projetos de integração (Mercosul) e de associação latino-americanos como a CELAC, bem como sul-americanos (UNASUL). O Brasil, como analisado, se encontra em uma situação política e econômica que o está conduzindo a uma posição de membro gigante desse quarto eixo, enquanto a Argentina já se encontra nele há algum tempo.

Na América do Sul o Chile e a Colômbia mantêm um protagonismo estratégico pró-Washington, o primeiro com seu exército poderoso e posição geopolítica bi-oceânica. A segunda, com longa cooperação com os EUA em contra-insurgência e combate ao narcotráfico, hoje joga um papel relevante na crise Venezuelana. Já o México, embora siga integrado subordinadamente à economia dos Estados Unidos, exerce uma espécie de “protagonismo negativo ou involuntário”, com a questão migratória e do narcotráfico jogando um papel importante. Já o maior interesse da administração Trump no subcontinente é a agenda econômica e a contenção da crescente presença chinesa, com seus investimentos, serviços, comércio e construção de infraestrutura.

A África, muito mais do que a Ibero-América, hoje representa uma região em acirrada disputa geopolítica entre potências antigas e emergentes, o que inclui o espaço estratégico dos Oceanos Índico e Atlântico Sul. A isso se soma o terrorismo na sua metade norte, golpes de Estado, guerras civis como na República Democrática do Congo e Sudão do Sul e o colapso de Estados como a Líbia e a Somália. O Marrocos segue como um aliado Ocidental estratégico, com a questão pendente do Saara Ocidental e sua campanha, como um “Cavalo de Tróia” no Sul, em prol da chamada Comunidade Atlânti-

ca (unindo os cenários norte-atlântico com o sul-atlântico). Já a África do Sul se encontra estrategicamente estagnada pelos efeitos de sua transição pactuada de saída do Apartheid, já não sendo mais a maior economia do continente, posição hoje ocupada pela populosa Nigéria.

Todavia, o continente possui uma dinâmica própria e Estados que avançam econômica e politicamente. Angola, Nigéria e Etiópia se tornaram algo que, no contexto africano, poderia ser considerado como potências regionais. Ironicamente, os Organismos de Cooperação africanos têm desempenhado um papel crescente na cooperação econômica e resolução de conflitos. Djibuti, por sua vez, se tornou um ponto nevrálgico, não apenas por sua posição geopolítica na entrada do Mar Vermelho, mas por abrigar bases de países como França, EUA e China. O Quênia, igualmente, constitui um ponto de apoio estratégico Ocidental. O Golfo da Guiné, com seus recursos petrolíferos, também se tornou uma região estratégica. A clivagem principal no continente opõe os Estados Unidos e a França à crescente presença chinesa. Mas, ao contrário de certa narrativa vitimizadora, o que se observa é que tal situação tem conferido aos Estados africanos uma margem de autonomia política e econômica que nunca haviam disfrutado em 60 anos de vida independente (Visentini 2013).

O Oriente Médio, assim como a África, constitui uma região em acirrada disputa estratégica, por sua posição geopolítica e recursos energéticos, só que de forma muito mais direta e violenta. Embora isso não seja algo inédito, atualmente possui um novo significado, não mais de antagonismos confinados regionalmente. Transformou-se no Grande Oriente Médio, com a inclusão dos novos Estados do Cáucaso (Geórgia, Armênia e Azerbaijão) e da Ásia Central ex-soviética e Afeganistão, palco do novo Grande Jogo ou Grande Tabuleiro. A Geórgia, o Azerbaijão, o Turcomenistão e o conflituado Afeganistão constituem um corredor pró-OTAN que separa a Rússia e seus aliados da Ásia Central dos também aliados Irã, Armênia e Síria.

A Turquia, aparentemente, desistiu da aproximação com a União Europeia e se aproximou da Rússia e do Irã, que é considerado uma ameaça por Israel, Arábia Saudita e as petromonarquias do Golfo, exceto Catar e Omã. As clivagens políticas domésticas do Iêmen (bloqueado por Riad e devastado pela guerra civil) foram enquadradas pelo Irã e pela Arábia Saudita. O Reino saudita vive uma luta interna dentro da elite dirigente (dezenas de facções de Príncipes rivais) e constitui uma teocracia fundamentalista e monarquia absolutista que assumiu sua associação com Israel. O país possui enorme importância petrolífera, financeira e é mentor e financiador de movimentos islâmicos fundamentalistas. Além das guerras civis internacionalizadas da Síria e do Iêmen, o Iraque segue sendo um terreno de embate, com a questão

curda ocupando uma posição central.

Todavia, seria errôneo pensar que se trata de um embate entre sunitas e Ocidente contra xiitas. O que está em jogo é a tentativa das monarquias conservadoras e das potências Ocidentais de derrubar os regimes laicos e modernizantes, que incluem a Síria, o Iêmen, o Egito, o Irã (que é modernizante) e a Turquia, que esfriou sua relação com a OTAN e se aproximou da Rússia. A intervenção formalmente “antiterrorista” Ocidental no Iraque e no Afeganistão redundou em um fracasso e a tentativa de derrubada do Regime do Baas na Síria, igualmente, não teve êxito, abrindo espaço para a Rússia na região.

Na Ásia meridional, além da Índia já analisada, o Paquistão (potência nuclear) tem se aproximado da China e do Irã. Mas é digno de nota o protagonismo e autonomia relativa dos 10 Estados integrantes da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). Formada por países ricos (Cingapura e Malásia) e pobres (Filipinas), monarquias e repúblicas, grandes e pequenos, socialistas e capitalistas, estáveis e instáveis e regimes democráticos *a la* Ocidental (Tailândia) e considerados autoritários (Mianmar), a ASEAN logra desenvolver uma agenda política autonomista comum. A Associação representa um ponto de equilíbrio entre as gigantes China e Índia, apesar das tensões no Mar da China Meridional. Já na península coreana (junto com o Japão) as tensões locais se encontram enquadradas em antagonismos globais.

O imenso espaço do Oceano Pacífico está sob controle das potências marítimas, com a Austrália (chamada na região de “EUA do Pacífico”) e a Nova Zelândia exercendo um papel importante, com o controle de inúmeros arquipélagos, assim como os Estados Unidos, a França e o Reino Unido. O Oceano Índico constitui, por sua vez, um espaço em disputa, com as três últimas nações (mais a Austrália) ocupando uma posição dominante, mas tendo que fazer frente à crescente presença naval chinesa e russa. Já o Atlântico Sul, por sua vez, tem seus pontos estratégicos no centro do mesmo e nas passagens para os demais Oceanos sob certo controle discreto do Reino Unido. Por fim, mesmo os espaços polares ártico e antártico se converteram em regiões em que a presença econômica e militar das potências capitalistas desenvolvidas rivaliza com a das emergentes.

Estruturas, processos e tendências

O encerramento da Guerra Fria e do seu Sistema bipolar produziu novas realidades e desafios teóricos. Muitas tentativas de interpretação foram buscadas, mas parece claro que os EUA e as potências anglo-saxônicas que compõem o primeiro eixo de poder seguem dominantes, mas em um quadro

de acelerada mutação e tendente à multipolaridade. Assim como Kissinger (1973) muito bem definiu em sua tese de doutorado o equilíbrio europeu de poder, no início do século XXI há um Equilíbrio (instável) de Poder Global. Há dois níveis de clivagens internacionais, não exatamente superpostas: um político e outro econômico, que denotariam uma assincronia entre a estrutura de poder político e a de poder econômico.

As clivagens políticas, que afetam a distribuição do poder mundial, opõem China e Rússia (ou o núcleo duro dos BRICS) de um lado e as potências anglo-saxônicas de outro, tendo o grupo União Europeia/Japão como aliados recalcitrantes. Já as clivagens econômicas, vão além da visão de “emergentes versus declinantes”, como a administração Trump está demonstrando. É certo que a Ásia se tornou o grande centro manufatureiro industrial mundial, mas a economia internacional possui uma dinâmica integrada e, contraditoriamente, conflitiva (*desenvolvimento desigual e combinado*). E o sistema mundial se caracteriza, como demonstrou Arrighi (1996), pela coexistência entre Estados territoriais e o capital, com mobilidade transnacional.

Assim, se por um lado, *na condição de Estados nacionais*, os emergentes reclamam por uma fatia de poder compatível com seu crescente peso econômico, por outro, eles se encontram associados às grandes nações já desenvolvidas ou pós-industriais. Nesse contexto, a “Guerra Comercial” EUA-China, se assemelha à EUA-Japão dos anos 1980. A China possui uma relação simbiótica com os Estados Unidos e a disputa atual parece conter elementos de renegociação do “pacto” econômico entre ambos. O verdadeiro alvo da agressividade americana é a Europa nucleada em torno da Alemanha (concorrente de capitalismo avançado) e o reenquadramento de Estados semiperiféricos de sua região de controle geopolítico (caso do Brasil).

Isso não significa que tudo seguirá como era e que o poder americano/anglo-saxão tende a manter sua posição dominante. O historiador e demógrafo Emmanuel Todd (2003, 4) argumentou que

não haverá império americano. O mundo é demasiado vasto, diverso e dinâmico para aceitar a predominância de uma única potência. O exame das forças demográficas e culturais, industriais e monetárias, ideológicas e militares que transformam o planeta não confirma a atual visão de uma América invulnerável. (...) Um quadro realista [mostra] uma grande nação cuja potência foi incontestável, mas que o declínio relativo parece irreversível. Os Estados Unidos eram indispensáveis ao equilíbrio do mundo; eles não podem hoje manter seu nível de vida sem os subsídios do mundo. A América, pelo seu ativismo militar de teatro, dirigido contra Estados insignificantes, tenta mascarar seu refluxo. A luta contra o terrorismo, o Iraque e o ‘eixo do mal’ não são mais do que pretextos. Porque ela não tem

mais a força para controlar os atores maiores que são a Europa e a Rússia, o Japão e a China, a América perderá esta última partida pelo domínio do mundo. Ela se tornará uma grande potência entre outras

As transformações geradas pelo mundo pós-moderno e neoliberal atingiram os países de forma diferenciada. O eixo anglo-saxão possui uma economia pós-industrial (finanças, tecnologia, serviços) que é mais *administrativa* (equilibrar orçamento), enquanto o eixo desenvolvido e o eixo emergente são *produtivos* (produtores de mercadorias). Já no Sul o enfraquecimento do Estado, o excedente populacional e o desenvolvimento insuficiente provocam criminalidade crescente e emigração, mas não dos mais miseráveis.

Além disso, as consequências sociais alteram a estrutura da sociedade. Enquanto no Norte as cidades se degradam (Detroit é o caso mais radical), no Sul surgem caóticas megalópoles, com criminalidade e poluição. O consumo de drogas em escala cada vez maior, além de um negócio lucrativo, representa uma forma de controle social da juventude, que reflui para nichos e não se envolve em política, tanto no Norte como no Sul. A terceirização e o trabalho fragmentado por aplicativo, bem como o “empreendedor” da “economia criativa” substituem a antiga classe trabalhadora sindicalizada.

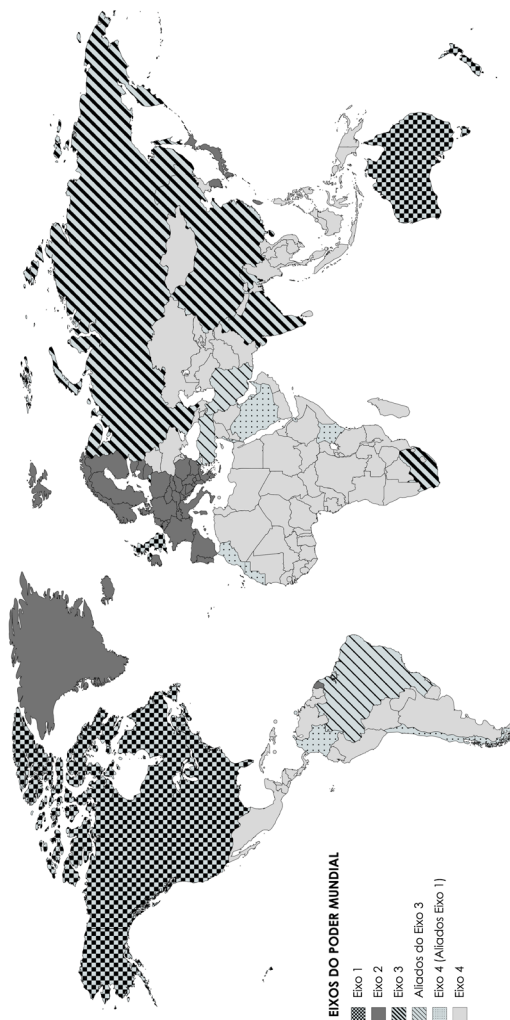
De que forma esse estágio do capitalismo afeta as relações internacionais e a hierarquia entre potências? A imigração transforma o Norte por dentro, assim como ocorreu com o Império Romano, só que de forma diferente. Nos Estados pós-coloniais (historicamente receptores de imigrantes) há certa assimilação, enquanto na Europa surgem crescentes tensões, em uma sociedade envelhecida e sem novos projetos políticos. Já no Sul, produtor de insumos, a atitude das elites é diferenciada, sendo o pior caso o da América Latina, que se encontra sem projeto e em acelerado retrocesso econômico. Com a Revolução Tecnológica e o avanço de outras regiões, está se formando um gap irreversível.

Na África e no Oriente Médio pós-Primavera Árabe parece haver uma recomposição das elites dirigentes, com a sinalização de novos projetos nacionais e de alteração de alianças internacionais. Como Todd (2003) demonstra em sua obra o mundo árabe e islâmico se encontrar em processo de modernização demográfica e política. Na Ásia, especialmente oriental, há realmente projetos e elites mais comprometidas, apesar das contradições sistêmicas. Curiosamente, pouco se fala sobre o fato do país com melhor performance econômica há décadas ser a República Popular da China, um Estado socialista.

A formação de um amplo espaço eurasiático interconectado (que acesse o Oriente Médio por terra) parece ser o grande temor dos estrategistas nor-

te-americanos e de seus aliados. Com uma América que perde sua utilidade para as demais nações, até quando o “antiterrorismo” seguirá sendo um vetor de ação eficaz? Nada parece lograr uma atualização da estrutura das Nações Unidas e surgem lideranças aventureiras e as tensões se acumulam, na ausência de estratégias definidas. Assim, mais do que nunca é necessário refletir sobre as transformações em curso e seu impacto no jogo entre as grandes potências.

ANEXOS



REFERÊNCIAS

- Arrighi, Giovanni. 1996. *O longo século XX: Dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro/ São Paulo: Contraponto/Unesp.
- Brucan, Silviu. 1974. *La disolución del poder mundial. Sociología de las relaciones internacionales y política*. Mexico: Siglo XXI.
- Brezzezinski, Zbigniew. 1998. *El Gran Tablero Mundial. La supremacia estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Paidós.
- Carr, Edward. 1981. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Ed. UnB.
- Halliday, Fred. 2007. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: Ed. Da UFRGS.
- Huntington, Samuel. 1997. *O choque de Civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Kennedy, Paul. 1989. *Ascensão e queda das grandes potências: Transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000*. Rio de Janeiro: Campus.
- Kissinger, Henry. 1973. *O mundo restaurado*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- Merle, Marcel. 1981. *Sociologia das Relações Internacionais*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília.
- Morgenthau, Hans. 2003. *A política entre as nações*. Brasília: Ed. Da UnB.
- Paiva, Luiz Eduardo Rocha. 2011. "Principais áreas de fricção no mundo atual: reflexos para a defesa nacional". In: Acioly, Luciana; Moraes, Rodrigo de (Orgs). 2011. *Prospectiva, estratégias e cenários globais*. Brasília: IPEA.
- Silva, Antonio Ruy de Almeida. 2018. *A Diplomacia de Defesa na Política Internacional*. Porto Alegre: Palmarinca/ Rio de Janeiro: ESG.
- Todd, Emmanuel. 2013. *Depois do Império: a decomposição do sistema americano*. Rio de Janeiro: Record.
- Visentini, Paulo. 2013. *A África e as potências emergentes*. Porto Alegre: Leitura XXI/ Cebráfrica-UFRGS.
- Wallerstein, Immanuel. 2004. *O declínio do poder americano*. Rio de Janeiro: Contraponto.

RESUMO

A classificação da hierarquia e agrupamento das potências mundiais não se baseia, exclusivamente, em indicadores materiais como economia, recursos naturais, extensão territorial, dimensão populacional e recursos militares. É necessário considerar o estágio em que se encontra a transformação do sistema internacional pós-Guerra Fria, a posição que uma potência ocupa no mesmo e as tendências históricas gerais e específicas. O presente artigo propõem uma classificação que identifica a existência de quatro eixos de poder mundial: 1) o militar-rentista anglo-saxão, 2) o industrial desenvolvido semi-soberano, 3) o industrial emergente semiperiférico e, 4) o agrário, mineral e demográfico periférico.

PALAVRAS-CHAVE

Potências Mundiais; Eixos de Poder; Sistema Internacional

Recebido em 10 de abril de 2019.

Aprovado em 11 de abril de 2019.

BRICS COMO UMA COALIZÃO TRANSREGIONAL DE ADVOCACY¹

Roberta Rodrigues Marques da Silva²

Eduardo Rodrigues Gomes³

Introdução

Passados quase dez anos desde a primeira reunião de cúpula entre os países que compõem os BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e, desde 2011, África do Sul –, ainda não há uma definição consensual sobre que tipo de instituição esse agrupamento político representa. Surgido como acrônimo em uma análise produzida por um grupo financeiro internacional a respeito das economias emergentes e seu papel futuro na economia internacional⁴, o BRICS ganhou contornos políticos a partir de reuniões entre diplomatas dos seus respectivos países, evoluindo para sua estruturação, ainda vigente, em

1 Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no XI Encontro da ABCP, em Curitiba, em agosto de 2018.

2 Professora adjunta no Departamento de Ciência Política e do Programa de Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense (UFF); Doutora em Ciência Política pelo IESP-UERJ, Mestre em Relações Internacionais pela UFF e bacharel em Relações Internacionais pela PUC-Minas. E-mail: roberta.rms@gmail.com

3 Proessor no Departamento de Ciência Política, UFF; professor no mestrado em Sistemas de Gestão pela mesma universidade; professor no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia de Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Doutor em Ciência Política pela Universidade de Chicago; Pós-doutor pela Universidade de Washington. E-mail: gomeduar@gmail.com

4 Como é sabido e amplamente citado na literatura, o termo BRICS foi concebido pelo economista Jim O'Neill em relatórios para o Goldman Sachs, em 2001 e 2003, nos quais ele buscava identificar os países de maior potencial de crescimento e, portanto, destino preferencial para os investimentos dos clientes do banco. Segundo O'Neill, estes países, com destaque para a China, ultrapassariam os países desenvolvidos em sua participação relativa na economia mundial. Não nos interessa neste artigo, porém, abordar os BRICS do ponto de vista dos agentes privados do mercado financeiro, e sim a partir da perspectiva política, enfatizando a concertação diplomática entre os cinco países.

torno de cúpulas anuais de alto nível.

De início, a aproximação entre os países BRICS foi facilitada pelo ensejo por modificar o processo decisório das instituições de Bretton Woods – em particular o FMI e o Banco Mundial – no bojo do enfraquecimento relativo dos Estados Unidos e da União Europeia no cenário internacional, em consequência da crise financeira de 2008. Posteriormente, conforme avançaram as negociações no âmbito das cúpulas anuais, seu escopo de atuação foi ampliado, sendo firmados acordos multilaterais em torno de temas caros ao desenvolvimento socioeconômico, tais como energias renováveis, recursos hídricos, ciência e tecnologia, mas com tópicos cada vez mais numerosos a cada encontro anual. Uma característica importante destes acordos é a sua horizontalidade, típica de arranjos de cooperação sul-sul, que reconhecem a simetria de poder (ao menos no âmbito discursivo) entre as partes envolvidas nas negociações. Finalmente, cabe destacar também a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e do Acordo Contingente de Reservas, novas instituições voltadas, respectivamente, para o financiamento de investimentos em infraestrutura e para o apoio aos países integrantes do agrupamento em caso de crises no balanço de pagamentos.

Neste artigo, temos como objetivos: (i) revisar os conceitos adotados na literatura para explicar o papel do BRICS nas relações internacionais e (ii) apresentar uma nova proposta de conceptualização do BRICS, considerando o agrupamento uma coalizão transregional de advocacy. Da primeira à última Conferência de Cúpula, o BRICS defende explicitamente uma ordem mundial multilateral através da inclusão dos países emergentes nas instituições-base da ordem ocidental, assim como dos princípios pelos quais ela se rege. O escopo de ação do BRICS alargou-se e aprofundou-se através de uma extensa pauta de cooperação interna, mas sempre a partir dessa bandeira.

No que segue, o artigo se organiza da seguinte forma: na primeira seção, discutiremos o comportamento dos países BRICS no cenário internacional e nas suas relações intra-grupo. Na sequência, recorreremos à revisão da literatura sobre o BRICS, a fim de inventariar as interpretações sobre a natureza e o comportamento do agrupamento desde a sua criação. Na terceira seção, apresentaremos nossa proposta de interpretação do BRICS enquanto *advocacy coalition*, com base nos aportes empíricos apresentados na primeira seção. Considerações finais e uma reflexão acerca da inserção do BRICS na ordem global encerram o artigo.

A trajetória dos BRICS: da construção institucional aos desafios atuais

O BRICS é um arranjo minilateral escassamente institucionalizado, formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Esta instituição⁵ se caracteriza pela organização de reuniões de cúpula anuais, além de reuniões intermediárias, que permitem a definição de posições conjuntas entre os países que o compõem no que diz respeito a temas da agenda política global, bem como a definição de acordos de cooperação em áreas diversas das políticas públicas, que assumem um formato horizontal caro às relações sul-sul.

A recente aproximação diplomática entre os países BRICS é bifronte: na vertente asiática, a aproximação entre Rússia, China e Índia remonta às reuniões em nível ministerial ocorrida em 2001, que visava discutir temas relacionados à segurança, como terrorismo, tráfico e migrações. A partir de então, passaram a ocorrer reuniões intermitentes às margens da Assembleia Geral da ONU e encontros formais. Apenas em 2006, o Brasil se juntou ao grupo, respondendo a um convite russo (Stuenkel, 2015). Na vertente meridional, Brasil, Índia e África do Sul já vinham mantendo uma exitosa aproximação desde a virada do século, os três países estabeleceram posições comuns na Organização Mundial do Comércio, na defesa da quebra das patentes dos medicamentos para tratamento da AIDS⁶. Além disso, Brasil e Índia capitanearam o G20, coalizão composta por países em desenvolvimento que visava se contrapor aos países desenvolvidos – em particular, Estados Unidos e União Europeia – nas negociações ocorridas no âmbito da Rodada Doha da OMC. Finalmente, os três países estabeleceram, em 2003, o Fórum IBAS, que visava promover a concertação e a cooperação trilateral em variados temas da política externa.

5 Acompanhamos Simmons e Martin (2002) na sua definição de instituição internacional enquanto “conjuntos de regras cujo propósito é governar o comportamento internacional”. As instituições podem ser formais ou informais (Simmons & Martin, 2002, p.194. Tradução nossa).

6 Patentes de medicamentos são regulamentadas pelo acordo TRIPS, assinado no âmbito da OMC, sujeitando-se, portanto, às normas do comércio internacional. Brasil, Índia e África do Sul reivindicaram que os medicamentos para tratamento da AIDS deveriam ser orientados por um lógica não-mercantil, associada à esfera da saúde pública e da defesa dos direitos humanos, que justificava a necessidade de quebra destas patentes.

O BRICs, especificamente, foi estabelecido como consequência imediata do convite russo para que o Brasil integrasse as conversas entre os “RICs”. Já na primeira reunião informal do agrupamento, em 2006, os temas relacionados à segurança internacional foram deixados para o segundo plano⁷, abrindo espaço para a identificação do descontentamento comum em relação à arquitetura financeira internacional vigente (Stuenkel, 2015). A partir de então, os BRICs passariam a pleitear, em conjunto, a ampliação do G8 e a reforma dos mecanismos decisórios no Fundo Monetário Internacional e no Banco Mundial, que beneficiavam os países desenvolvidos de modo desproporcional⁸.

Cumprе salientar que os países BRICs não visavam democratizar os processos deliberativo e decisório da gestão da arquitetura financeira mundial, mas apenas que houvesse a sua pluralização, mediante o reconhecimento da importância das suas economias para a gestão dos assuntos globais⁹. Segundo o discurso diplomático, seria possível, desta forma, ampliar a participação dos países em desenvolvimento nas instâncias decisórias centrais para a governança global¹⁰. Nesse sentido, os países integrantes do BRICs se colocariam como representantes dos países em desenvolvimento nas instâncias deliberativas e decisórias a respeito da regulação das relações financeiras e monetárias internacionais (Stuenkel, 2015).

Na esteira da crise financeira internacional de 2008, Brasil, Rússia, Índia, China e outros países em desenvolvimento – incluindo a África do Sul, futura integrante dos BRICS – foram convidados para a

⁷ Embora jamais tenham sido abandonados.

⁸ O voto dos países membros do FMI e do Banco Mundial é ponderado, tomando como referência o percentual de participação de cada um na economia global, o que leva os países desenvolvidos a terem uma concentração de poder natural no processo decisório. Essa assimetria, porém, se tornou ainda mais patente com o crescimento de economias em desenvolvimento nos anos recentes, relativamente mais rápido que nos países desenvolvidos, o qual não se viu refletido em uma nova repartição das quotas dos países no processo decisório destas instituições financeiras internacionais. A reforma do processo decisório do FMI, reivindicado pelo FMI, foi concluída em 2010.

⁹ Uma eventual demanda pela democratização dos processos deliberativo e decisório nas instituições responsáveis pela governança global implicaria na participação de todos os Estados soberanos, o que não fazia parte das reivindicações do BRICs.

¹⁰ Trata-se, segundo Rosenau (2000), de uma governança sem governo, isto é, da “concordância acerca da existência de funções que precisam ser executadas para dar viabilidade a qualquer sistema humano, mesmo que esse sistema não tenha produzido organizações e instituições incumbidas explicitamente de exercê-las” (Rosenau, 2000, p.14).

reunião do G20¹¹ ocorrida em 15 de novembro do mesmo ano, na cidade de Washington, nos Estados Unidos, que visava estabelecer as primeiras ações para contenção dos efeitos globais da crise. O G20, embora já existisse desde 1999, adquiriu centralidade somente a partir da crise de 2008, quando os países desenvolvidos passaram a concordar que as reuniões do G8¹² eram insuficientes para o enfrentamento dos problemas econômicos internacionais, haja vista a crescente importância dos países em desenvolvimento nas relações econômicas internacionais. Em outras palavras, as respostas para a crise só poderiam ser eficazes caso contassem com a participação de países em desenvolvimento no processo deliberativo em torno do seu enfrentamento (Flemes, 2010). Abandonava-se, assim, a ideia que os países desenvolvidos poderiam requerer para si a direção das relações financeiras globais, esperando que os demais países do globo apenas aderissem às normas por eles estabelecidas.

Em 2009, ocorreu a primeira cúpula BRICs, em Ecaterimburgo, na Rússia. Nesta cúpula, concedeu-se centralidade para a necessidade de reforma da arquitetura financeira internacional. Na sua declaração conjunta, os BRICs reivindicaram a maior representatividade e transparência dos processos decisórios nas instituições financeiras internacionais (IFIs), bem como a estabilidade, previsibilidade e diversificação do sistema monetário internacional (Damico, 2015). Também enfatizaram a necessidade de haver prosseguimento ao Processo Heiligen-damm, que visava institucionalizar as relações entre o G8 e os países que compunham o chamado *Outreach 5* – África do Sul, Brasil, China, Índia, México. Não obstante o destaque concedido para as questões financeiras internacionais e para a governança global, os BRICs também buscaram afirmar posições comuns em temas caros aos países em desenvolvimento, como segurança alimentar, segurança energética, mudança climática e assistência ao desenvolvimento¹³.

A segunda cúpula do BRICs ocorreu em Brasília, em 2010. Nela,

¹¹ O G20 é composto pela União Europeia e por 19 países: África do Sul Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia.

¹² Cumpre ressaltar que a Rússia fazia parte do G8.

¹³ Informações disponíveis em: <<http://www.brics2018.org.za/en/previous-summits>>. Acesso em 12 maio 2018.

os temas financeiros ainda mantiveram centralidade, com o reforço de uma posição conjunta dos países na defesa da reforma das IFIs. Postulou-se, ademais, a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas¹⁴. A cooperação de caráter sul-sul começou a tomar forma, tendo ocorrido encontros no nível burocrático – entre ministros das Finanças e presidentes dos Bancos Centrais, ministros da agricultura, representantes dos bancos nacionais de desenvolvimento e da área de segurança pública – e no nível da sociedade civil – fórum empresarial, seminário de *think tanks* e fórum de cooperativas (Damico, 2015). Conformava-se, a partir de então, um tipo de cooperação organizada em três vias, segundo definição do próprio BRICS: (1) o nível diplomático; (2) o nível do relacionamento entre agências governamentais e empresas públicas; (3) o nível de relacionamento da sociedade civil¹⁵.

Em 2011, a terceira cúpula teve lugar em Sanya, na China, quando se formalizou a entrada da África do Sul no BRICS. A entrada da segunda maior economia africana – depois da Nigéria – no BRICS causou estranheza entre analistas políticos e econômicos: comparada aos demais países BRICS, a África do Sul possui território, população e PIB modestos. Além disso, tratava-se de um país sem impacto relevante ou aspiração política importante no nível global. Do ponto de vista diplomático, porém, a adesão do país ao BRICS representou a diversificação da sua representação entre os países em desenvolvimento, passando a contar com a participação de um país-chave no contexto das relações políticas africanas (Stuenkel, 2015). Cabe salientar também as já bem estabelecidas relações diplomáticas entre Brasil, Índia e África do Sul, que certamente foram um facilitador para a entrada do país africano no grupo. Na cúpula de Sanya, ademais, novos temas passaram a ser abarcados no âmbito da cooperação intra-BRICS, como cultura, educação, esportes e economia verde (Damico, 2015). Também foram organizadas reuniões entre empresários, representantes do setor financeiro e de universidades, bem como um encontro entre ministros do comércio, ausentes na reunião anterior¹⁶. Já no que diz respeito ao estabelecimento de posições comuns nos diferentes regimes inter-

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ver: <<http://www.brics2018.org.za/en/what-brics>>. Acesso em 12 maio 2018.

¹⁶ <<http://www.brics2018.org.za/en/previous-summits>>. Acesso em 12 maio 2018.

nacionais¹⁷, os BRICS buscaram estabelecer uma posição convergente também no que diz respeito à questão das mudanças climáticas¹⁸.

As três primeiras cúpulas dos BRICS definiram as características institucionais que viriam a moldar o grupo. Esta foi, pois, a primeira etapa na trajetória institucional do BRICS. Trata-se de um arranjo escassamente institucionalizado, carecendo de acordo constitutivo, secretariado ou sede – em suma, não se trata de uma *organização* internacional. O BRICS permite, assim, que os países estabeleçam agendas abrangentes, incluindo desde o estabelecimento de posições inter-governamentais comuns em fóruns multilaterais até mecanismos de cooperação transgovernamental e transnacional¹⁹. Simultaneamente, a ausência de um acordo comum vinculante, que obrigue os governos a convergirem suas ações em torno de determinados temas, permite que a “agenda BRICS” seja modificada conforme os ensejos dos governos no momento particular em que ocorrem as reuniões de cúpula. Nesse sentido, pontos de discordância são contornados, inibindo o conflito entre os países BRICS, e os pontos de acordo são realçados (Jesus, 2013; Abdenur, 2014; Cooper & Farooq, 2015). No entanto, este formato de cooperação pouco institucionalizado faz com a permanência dos BRICS dependa, sobremaneira, da agência dos governos dos países que o conformam para que este se mantenha relevante nas agendas da política externa e na atuação mesma do grupo no nível das instituições e regimes internacionais.

A ênfase concedida à agência dos governos dos países que constituem o BRICS pôde ser percebida, por exemplo, na definição das

17 Segundo Krasner (1983), regimes internacionais são “conjuntos de princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscrições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva.” (Krasner, 1983, p.02. Tradução nossa).

18 A aproximação entre os países BRICS, exceto Rússia, já havia ocorrido no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, ocorrida em Copenhague em 2010. A coalizão, ali denominada BASIC, defendia que países recentemente industrializados não deveriam ter metas vinculantes para redução da emissão de gases causadores do efeito estufa, obrigação que deveria abarcar somente países de industrialização avançada – como a Rússia.

19 Os termos aqui empregados correspondem aos canais de interconexão internacional estabelecidos por Keohane e Nye (1977) na sua discussão clássica sobre a interdependência complexa.

posições destes países no que respeita à intervenção militar da OTAN no conflito sírio em 2011. Na votação da Resolução 1979 do Conselho de Segurança da ONU²⁰, que buscava respaldar a intervenção com base no recém-formulado princípio da *responsabilidade de proteger* (R2P), os países BRICS, à exceção da África do Sul²¹, optaram pela abstenção. Essa posição comum revelava uma convergência entre estes países não apenas em temas econômicos, mas também de segurança internacional (Stuenkel, 2015). Com o passar do tempo, porém, a guerra civil síria perdeu relevância na agenda BRICS, e a Rússia se tornou, sozinha, um player importante naquele conflito (Abdenur, 2016).

Não obstante o caráter pouco institucionalizado do BRICS definido em sua etapa fundacional, a segunda etapa da trajetória deste arranjo é marcada pelo estabelecimento de instituições formais, a saber, o Acordo Contingente de Reservas (ACR) e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), os quais contam com dispositivos que produzem obrigações para as partes que as compõem. Também caracteriza a segunda etapa da trajetória de institucionalização do BRICS a ampliação da agenda de cooperação sul-sul, que passa a abarcar temas variados de interesse das burocracias nacionais e da sociedade civil²².

Em 2012, ocorreu a quarta cúpula BRICS, em Nova Délhi, na Índia. Nesta cúpula, os líderes dos BRICS salientaram sua preocupação com a lentidão no processo de reforma das IFIs²³. Durante a cúpula, discutiu-se pela primeira vez a possibilidade de criação de um banco do BRICS, um banco de desenvolvimento que financiasse projetos na área de infraestrutura e desenvolvimento sustentável. No mesmo ano,

20 Por acaso, todos os países BRICS compunham o Conselho de Segurança da ONU naquele momento, seja como membros permanentes (Rússia e China) ou temporários (Brasil, Índia e África do Sul).

21 A África do Sul votou a favor da resolução.

22 Foge aos propósitos deste artigo elaborar uma lista exaustiva dos acordos de cooperação sul-sul firmados sob a tutela dos BRICS. Por isso, limitamo-nos a mencioná-los em seu momento fundacional, quando ainda se buscava afirmar as características institucionais do BRICS. A partir deste momento, iremos nos limitar a discutir os temas centrais de cada cúpula.

23 É importante notar que os BRICS fracassaram em apoiar um nome de comum acordo para o cargo de Diretor Gerente do FMI, após a saída do francês Dominique Strauss-Kahn, abrindo espaço para a eleição da também francesa Christine Lagarde. Embora se trate de um evento revelador da dificuldade para a conformação de uma agenda comum entre os países BRICS nos regimes internacionais – e, em particular, no FMI – os BRICS mantiveram-se reunidos enquanto coalizão que reivindicava a reforma do processo decisório do Fundo.

às margens da reunião do G20, os líderes do grupo reuniram-se para discutir a possibilidade de estabelecerem um arranjo de *swaps* de moedas. Em 2013, durante a cúpula de Durban, decidiu-se pela criação do NDB²⁴ e do ACR, cujos documentos constitutivos²⁵ foram assinados no ano seguinte, no âmbito da cúpula de Fortaleza. Cabe destacar também que, durante as cúpulas de Durban e Fortaleza, os líderes dos BRICS se reuniram com chefes de Estado de países africanos e sul-americanos, respectivamente²⁶, (Damico, 2015), visando ampliar o relacionamento entre o BRICS e o Sul Global, particularmente no que diz respeito à diversificação de parcerias comerciais e de investimento²⁷.

Inicialmente, a criação do NDB e do ACR foi encarada com otimismo entre diversos analistas políticos. Havia a expectativa que as novas instituições fortaleceriam os BRICS não apenas como líderes dos países em desenvolvimento, mas seriam capazes de rivalizar, no nível global, com o FMI e o Banco Mundial (Moreira Júnior & Figueira, 2014). Nesse sentido, os BRICS estariam aprofundando o seu revisionismo *soft* da ordem internacional²⁸. Com o passar do tempo, percebeu-se que essa visão se baseava em projeções exageradas. O próprio desenho institucional do ACR, por exemplo, se adequa às normas vigentes no FMI²⁹ (Cattaneo et al., 2015). O NDB, por sua vez, limita-se a conceder empréstimos aos próprios países BRICS e, portanto, não provê benefícios coletivos a países em desenvolvimento extra-bloco, como acontece nas instituições de Bretton Woods, que, historicamente, contribuíram para o estabelecimento da hegemonia norte-americana no pós-Segunda Guerra Mundial. Em outras palavras, ao limitarem os benefícios do NDB a si mesmos, os BRICS recusam a prerrogativa de

24 Sigla em inglês para *New Development Bank*, pela qual o banco é conhecido.

25 Respectivamente, um acordo e um tratado.

26 <<http://www.brics2018.org.za/en/previous-summits>>. Acesso em 12 maio 2018.

27 Na cúpula de 2017, definiu-se o conceito de BRICS Plus, em substituição ao BRICS outreach estabelecido nas primeiras cúpulas, visando ampliar as parcerias do BRICS com os países do Sul Global no sentido de definir posições comuns nas instituições multilaterais (<<http://www.brics2018.org.za/en/brics-outreach>>. Acesso em 17 maio 2018>).

28 O termo revisionismo *soft* pode ser encontrado em Lima (2010), Saraiva (2013), entre outros. Ele se aproxima, fundamentalmente, da discussão sobre *soft balancing* que será abordada na próxima seção.

29 Ao pedirem empréstimos junto ao ACR, os países devem se comprometer com a provisão de informações ao FMI, bem como à sujeição aos mecanismos de monitoramento estabelecidos no acordo constitutivo do Fundo (Cattaneo et al., 2015).

construção de uma liderança hegemônica (se bem que compartilhada) no nível internacional.

Acontecimentos externos e internos aos países BRICS acabaram por solapar a crença no seu crescimento econômico elevado e contínuo, que constituiria a base material para que eles pudessem, no médio prazo, disputar a liderança da ordem internacional com os países desenvolvidos. No *front* externo, o fim do *boom das commodities* (entre 2012 e 2014) impactou negativamente as economias do Brasil e da Rússia, que entraram em recessão. Ironicamente, o fim do superciclo de alta dos preços das *commodities* no mercado internacional é explicado, em parte, pela retração da demanda chinesa, que se ajustou para o novo patamar de crescimento econômico do país, atualmente em torno de 6-7% ao ano. Houve, portanto, um alargamento da assimetria preexistente no interior do BRICS, com China e Índia registrando fortes índices de crescimento econômico, Brasil e Rússia com economias em recessão³⁰ e África do Sul contando com um crescimento do PIB somente modesto.

Na esfera interna, há modificações importantes também no que diz respeito à definição da política externa dos países BRICS. No Brasil, a deposição de Dilma Rousseff levou à emergência ao poder de um governo que privilegia a reaproximação com os países desenvolvidos, rejeitando uma perspectiva de afinidade natural com os países em desenvolvimento. Esta mudança se tornou visível, por exemplo, no momento em que Brasil, juntamente com outros países governados pela direita e centro-direita na América do Sul (Argentina, Chile, Paraguai, Peru e Colômbia), suspendeu, por tempo indeterminado, a sua participação da UNASUL, em razão de divergências com os governos de esquerda de países que compõem o bloco, em particular Bolívia e Venezuela. Em outro extremo, o governo da China passou a enfatizar iniciativas que revelam a robustez da sua liderança, por meio da criação do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura e do lançamento do projeto para construção da chamada Nova Rota da Seda. Na Rússia, muito embora as questões de segurança nunca tenham deixado o primeiro plano das preocupações do governo Putin, estas ganharam um novo impulso com o envolvimento do país na guerra da Síria, relegando para

30 A situação do Brasil é comparativamente pior que a da Rússia, país de industrialização avançada, integrante do G8, que possui o maior PIB entre os países BRICS.

um plano secundário as preocupações com a arquitetura financeira internacional.

Nesse contexto, é inaugurada a terceira etapa da trajetória institucional dos BRICS, que marca o momento atual: as reuniões de cúpula continuam sendo organizadas anualmente – Goa (2016), Xiamen (2017) e Joanesburgo (2018) – e seus líderes continuam a manter reuniões às margens das reuniões do G20. Ademais, são produzidas extensas declarações conjuntas ao fim das reuniões de cúpula – versando sobre temas relevantes da governança global –, novos acordos de cooperação intra-BRICS são firmados e o NDB começa a conceder seus primeiros empréstimos, para projetos de energias renováveis, infraestrutura básica, e transportes. No entanto, o otimismo inicial em torno do alçamento do BRICS ao primeiro plano das relações internacionais, com protagonismo dos países que o compõem, tomados em conjunto, nas discussões sobre os problemas globais – arquitetura financeira internacional, intervenção humanitária, mudança climática – acabou por se esvaír. Segundo informações contidas no website da Cúpula de 2018, em Joanesburgo, o BRICS atualmente tem uma abordagem mais limitada à promoção do desenvolvimento econômico intra-grupo, o que constituía apenas parte dos seus objetivos na sua etapa fundacional:

A abordagem dos BRICS é informada pela necessidade de aprofundar, ampliar e intensificar as relações dentro do grupo e entre os países individualmente, para um desenvolvimento mais sustentável, equitativo e mutuamente benéfico. Essa abordagem leva em consideração os objetivos de crescimento, desenvolvimento e pobreza de cada membro, a fim de garantir que as relações sejam construídas com base nos pontos economicamente fortes de cada país e evitar a competição sempre que possível.

O bloco oferece uma oportunidade única para que os países do BRICS ampliem e aprofundem sua cooperação de forma a promover suas agendas de desenvolvimento econômico de modo significativo, bem como as agendas de outros países em desenvolvimento. (BRICS, 2018)³¹.

Neste momento, cabe indagar: *por que Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul permanecem nos BRICS?* Nossa hipótese é que o BRICS provê benefícios seletivos para os seus membros, permitindo que eles

31 Disponível em: <<http://www.brics2018.org.za/en/what-brics>>. Acesso em 19 maio 2018.

promovam a cooperação sul-sul, ao mesmo tempo em que mantém aberta a possibilidade de reativação da *advocacy coalition* em questões globais no momento em que seus governos a consideraram oportuna. Em outras palavras, seu formato escassamente institucionalizado é um facilitador da coordenação e da cooperação entre seus membros que, a contrariu sensu, estimula a sua permanência enquanto arranjo minilateral.

Para responder à questão colocada, torna-se necessário compreender a natureza e o comportamento do BRICS. Na próxima seção, voltamo-nos para uma revisão da literatura sobre o BRICS, buscando identificar as propostas de autores informados por diferentes vertentes teóricas para classificar o agrupamento.

Desvendando o BRICS: revisitando as propostas de classificação na literatura

Desde que o BRIC(S) se conformou enquanto arranjo institucional, superando a perspectiva financista prevalecente quando Jim O'Neill cunhou o termo, uma extensa literatura foi produzida, visando compreender sua natureza e comportamento. Não se trata, evidentemente, de uma organização regional voltada para a promoção do comércio, afastando-se da natureza dos blocos regionais prevalecentes no cenário internacional, como União Europeia, Mercosul e NAFTA. Tampouco há convergência ideológica entre os governos que o compõem (Gonçalves, 2014) ou busca por tornar o BRICS uma organização internacional (Nogueira, 2015). O BRICS se afasta, portanto, dos formatos mais tradicionais de cooperação institucionalizada presentes nas relações internacionais.

A inovação trazida pela emergência do BRICS passou a ser objeto das discussões acadêmicas nas relações internacionais. Segundo Fonseca Jr (2015), o BRICS possui uma dimensão *hacia afuera*, voltada para a coordenação das posições destes países nos regimes internacionais e demais instâncias decisórias que regem a governa global, e uma dimensão *hacia adentro*, voltada para a promoção da cooperação intra-BRICS³². Há diferentes definições sobre o modelo de organização dos BRICS – clube (Cooper & Farroq, 2015); coalizão (Oliveira & Onuki, 2013; Abdenur, 2014); comunidade imaginada (Brütsch

32 Nessa dimensão, o BRICS se constitui enquanto arranjo cooperativo, “envolve[ndo] a troca entre as partes de bens materiais, simbólicos e ideacionais.” (Lima, 2010, p.164).

& Papa, 2013) – e acerca do comportamento do agrupamento no cenário internacional – *soft balancing* (Flemes, 2010); *soft bandwagoning* (Spektor apud Stuenkel, 2015); subimperialismo (Bond, 2016) –, os quais tomam como referência diferentes vertentes teóricas das relações internacionais (neorrealismo, institucionalismo neoliberal e construtivismo) e das ciências sociais (marxismo).

No que diz respeito à natureza dos BRICS ou sua dimensão organizacional, Cooper e Farooq (2015) classificam o BRICS como um clube informal. A participação no BRICS é restrita – não há procedimentos previstos para adesão de novos membros –, os membros definem por si mesmos a agenda das cúpulas anuais e os bens produzidos são exclusivos para os seus membros. Nas palavras dos autores:

Os BRICS são um clube que manifesta exclusividade autosselativa. A exclusividade dos BRICS fundamenta-se na atribuição de status tanto interna quanto externa. Internamente, os membros dos BRICS afirmam o status de ‘potência emergente’ e a atribuição do status deriva do reconhecimento dos pares, que é positiva, pois reafirma e reforça o status entre os membros, mas também pode ser negativa, pois demonstra ambição competitiva pelo poder (...). Externamente, os membros dos BRICS *projetam* um status internacional para fora de seu clube, que se baseia na narrativa da solidariedade ‘Sul-Sul’ e se realiza por meio de sua liderança na representação do mundo em desenvolvimento. (Cooper & Farooq, 2015: 22).

Partindo de uma leitura funcionalista, Stuenkel (2013; 2015) considera o BRICS uma instituição – ainda que informal – que compõe o conjunto de mecanismos voltados para a governança global contemporaneamente. No que diz respeito à dimensão intra BRICS, em particular, o autor argumenta que a cooperação financeira foi o ponto de partida para a construção da confiança [*confidence building*] entre Brasil, Rússia, Índia, China (e, posteriormente, África do Sul), tendo como efeito o transbordamento [*spillover*] para diversas outras áreas. Dentre estas, inclui-se a construção de instituições formais – o ACR e o NDB – que levam Stuenkel a afirmar que há uma tendência para a permanência, no futuro, da cooperação institucionalizada intra-BRICS.

Oliveira e Onuki (2013) enfatizam a dimensão *hacia afuera* do BRICS, classificando-o enquanto coalizão que busca “contrabalancear o peso hegemônico norte-americano na ordem internacional”³³ (Oliveira & Onuki,

33 Hamilton e Whalley definem coalizão como “qualquer grupo de tomadores de decisão que participem de uma negociação e que façam um acordo para agirem em concerto a fim de atingirem um objetivo comum” (Hamilton & Whalley, 1989: 547. Tradução nossa). Narlikar

2013: 89). Abdenur (2014), por sua vez, classifica o BRICS como uma coalizão frouxa, que se insere em arranjos internacionais de geometria variável e diferentes níveis de institucionalização, estando presentes em organizações formais (ONU e instituições de Bretton Woods) e informais (G20 e Fórum IBAS, além do próprio BRICS). Embora Abdenur (2014) rejeite a ideia que os países BRICS pretendam derrubar a ordem internacional vigente, ela afirma que o agrupamento auxilia a China em sua posição contra-hegemônica em relação aos Estados Unidos, sem que haja, contudo, confrontação direta. A autora, portanto, difere de Oliveira e Onuki (2013), que consideram o BRICS em conjunto enquanto agrupamento contra-hegemônico.

Abdenur (2014) destaca ainda o dinamismo do BRICS, que foi capaz de modificar sua composição (com a entrada da África do Sul) e agenda ao longo da sua curta trajetória. Nas palavras da autora:

Este dinamismo contrasta com a inflexibilidade das organizações estabelecidas e confere certas vantagens aos seus membros, porque lhes permite envolver-se em diálogos específicos sobre tópicos e cimentar os vínculos informalmente – inclusive reunindo-se à margem de grandes eventos internacionais – sem se comprometerem com uma aliança rígida. Embora os BRICS sejam uma coalizão frouxa, *eles não são improvisados*, abordando áreas tão díspares quanto a segurança coletiva, a governança financeira e as mudanças climáticas à medida que surgem janelas de oportunidades. (Abdenur, 2014: 87. Tradução nossa. Ênfase nossa).

Partindo de uma análise do BRICS à luz da perspectiva construtivista das relações internacionais, Mielniczuk (2013), embora reconheça que o agrupamento reúne países diversos entre si, destaca a existência de uma visão de mundo compartilhada entre estes países, a saber, a existência de uma ordem global injusta. Este entendimento comum permitiu aos países BRICS constituírem uma identidade própria, permitindo a formação e consolidação do agrupamento, que visa promover mudanças substantivas nas relações internacionais.

Já em uma perspectiva cética em relação aos BRICS, Brütsch & Papa (2013) avaliam a coesão do agrupamento frente a dois tipos ideias: (1) partindo de uma perspectiva racionalista, buscam analisar o comportamento do BRICS

(2012) enfatiza que a “defesa coletiva de uma posição comum por uma coalizão é o produto da coordenação consciente, em vez de um alinhamento de interesses por coincidência” (Narlikar, 2012, p.195. Tradução nossa). Na mesma linha, Oliveira e Onuki, países formam coalizões na “tentativa de forjar coordenação de posições em instituições internacionais como forma de alavancagem dos poderes de barganha dos países membros dessas coalizões.” (Oliveira & Onuki, 2013, p.89).

como coalizão, isto é, voltados para a emergência *simultânea* entre os países no cenário internacional por meio da coordenação das suas ações; (2) seguindo uma abordagem construtivista, os autores discutem se o BRICS poderia ser entendido como uma comunidade imaginada, ou seja, como países que buscam uma emergência *conjunta* nas relações internacionais, por meio do compartilhamento de entendimentos, ideias e visões de mundo. Para Brütsch e Papa, a convergência dos países BRICS, seja em torno de uma coalizão, seja de uma comunidade imaginada, é precária, o que coloca risco a sua sobrevivência. Em síntese, os autores acreditam que o BRICS pode não passar de um “modismo geopolítico”.

Já no que diz respeito aos propósitos do BRICS ou ao seu comportamento no nível global, Flesmes (2010) considera que estes países buscam um *soft balancing* contra a potência hegemônica, os Estados Unidos. Segundo o autor:

Soft balancing não desafia diretamente a preponderância militar dos Estados Unidos, mas sim utiliza instrumentos não militares para retardar, frustrar e prejudicar as políticas unilaterais da superpotência. Soft balancing envolve estratégias institucionais, tais como a formação de coalizões ou ententes diplomáticas limitadas, como BRIC, IBAS, G3 e G21, para restringir o poder das grandes potências estabelecidas. (...). Envolve também o reforço dos laços econômicos entre as potências emergentes, por meio da colaboração em diferentes setores. Isso poderia mudar o equilíbrio do poder econômico em médio prazo. (Flesmes, 2010: 145).

O BRICS buscaria reformar a ordem internacional “por dentro” na busca dos seus objetivos econômicos. O *hard balancing* – tal como discutido pela literatura neorrealista – não é uma opção para o BRICS, não apenas em razão das suas (ainda) limitadas capacidades materiais, mas também porque não há perspectiva de ganhos para estes países em caso de colapso da ordem internacional vigente (Flesmes, 2010).

Stuenkel (2015), empregando termo cunhado por Matias Spektor, considera que o BRICS não apresenta um comportamento orientado pelo *soft balancing*, e sim pelo *soft bandwagoning*, haja vista que não pretendem deslegitimar a ordem vigente ou desafiar a hegemonia norte-americana. Pelo contrário, o BRICS pretende ampliar os processos deliberativos e decisórios das IFIs criadas em Bretton Woods³⁴.

34 É interessante notar que o mesmo conjunto de evidências – a participação do BRICS no G20 e a reivindicação da reforma das instituições de Bretton Woods, em vez do seu abandono – são tomadas por Flesmes (2010) e Stuenkel (2015) para corroborarem as hipóteses mutuamente

Nessa linha, mas a partir de uma linguagem institucionalista, Cooper (2014) e Cooper & Farooq (2015) descartam que o BRICS busque rivalizar com o G20, sustentando que este se comporta como um grupo de *lobby* que busca promover os seus interesses no âmbito deste arranjo. Segundo os autores, o BRICS ainda não se constitui enquanto fórum capaz de articular, de modo autônomo, seu poder de agência nas relações internacionais.

Stephen (2014), seguindo uma leitura materialista histórica, sugere que o BRICS não rejeita a ordem internacional *per se*, mas apenas sua ênfase no liberalismo, haja vista que se trata de países com maior predomínio do intervencionismo estatal e, por conseguinte, menor simpatia a medidas orientadas pelo mercado. Para o autor, o surgimento de novas potências nos anos recentes levou ao aprofundamento dos vínculos transnacionais, inclusive entre os países do Sul Global, mas, ao mesmo tempo, abriu espaço para o questionamento dos princípios que orientam e organizam a ordem internacional.

Também a partir de uma perspectiva marxista, Bond (2016) considera que o BRICS e, em particular, o ACR e o NDB, são expressão das finanças subimperiais. O autor recorre à discussão apresentada por Harvey para entender o subimperialismo na etapa atual do capitalismo financeirizado. Ele destaca que os novos centros em desenvolvimento de acumulação de capital buscaram escoar seu capital excedente para novas esferas de influência. Nesse sentido, o NDB e o ACR apenas se moldam às IFIs vigentes, de modo que o BRICS, enquanto bloco, apenas reproduz um comportamento subimperialista (Bond, 2016).

No quadro apresentado na próxima página, buscamos sumarizar as principais interpretações presentes na literatura a respeito da natureza e do comportamento do BRICS (próxima página):

excludentes do soft balancing e do soft bandwagoning, respectivamente.

Table 1: Interpretações sobre a natureza e comportamento do BRICS na literatura

Vertente teórica	Autor	Natureza dos BRICS	Comportamento
Racionalismo (Realismo)	Flemes (2010)	Coalizão / Aliança flexível	<i>Soft balancing</i>
Racionalismo	Oliveira & Onuki (2013)	Coalizão	Contra-hegemonia
Racionalismo	Abdenur (2014)	Coalizão frouxa	Reformismo; apoio à contra-hegemonia chinesa
Racionalismo (Institucionalismo)	Cooper (2014); Cooper & Farooq (2015)	Clube	<i>Lobby</i>
Racionalismo (Funcionalismo)	Stuenkel (2013; 2015)	Instituição	Cooperação (intra-bloco) e <i>soft bandwagoning</i> (governança global)
Racionalismo / Construtivismo	Brütsch & Papa (2013)	Coalizão precária; comunidade imaginada precária	Inconsistente
Construtivismo	Mielniczuk (2013)	Grupo político com identidade comum	Reformismo
Marxismo	Stephen (2014)	Potências emergentes (países BRICS tomados individualmente)	Contestação das características liberais da ordem global
Marxismo	Bond (2014)	Bloco	Subimperialismo

Na próxima seção, trazemos nossa contribuição para o debate em torno da natureza e do comportamento do BRICS, classificando o agrupamento como uma coalizão transregional de advocacy.

BRICS como coalizão transregional de advocacy

Nessa busca de avançar na conceituação do BRICS, entendemos que os estudos de regionalismo internacional permitem-nos um olhar renovador para este agrupamento de países, que se assenta, em síntese, em um alto grau de informalidade, mas solidamente seguido nesta sua primeira década

de existência. Sem exagero, afora o NDB e o ACR, o único elemento de articulação dos países BRICS é o compromisso de suas reuniões anuais de cúpula (Soderbaum, 2016).

Com base em diferentes autores, Soderbaum (2016) advoga a desnaturalização do entendimento neorrealista, liberal ou construtivista das organizações regionais, o que parece-nos ser altamente valioso para entender uma entidade informal e, ao mesmo tempo, relativamente estruturada como os BRICS.

Hettne dá base ao primeiro aspecto do argumento de Soderbaum, quando este resume a importância da desnaturalização da criação e trajetória das organizações internacionais assinalando que o “regionalismo é mais complexo e, muitas vezes, mais danoso que simplesmente um instrumento para fortalecer um ambíguo ‘interesse nacional’ (realismo) ou o ‘bem público’ através do comércio, desenvolvimento, segurança e assim por diante (liberalismo).” (Soderbaum, 2016: 53. Tradução livre).

Esta perspectiva se articula com propostas pós-estruturalistas e pós-modernas em RI, nas quais relativiza-se a própria noção de espaço, feita por Nieimann (apud Soderbaum, 2016), que atribui ao menor interesse nos estudos regionais exatamente à ausência de uma discussão sobre espaço em RI, tradicionalmente baseada em dois níveis, quais sejam, o nível estatal e o global.

Ainda segundo Soderbaum (2016), isto nos leva ao que Neumann denomina Abordagem de Construção Regional (*Regional Building Approach*), que chega a entender regiões através de ‘políticas de definição e redefinição’ desta unidade intermediária entre o estado e a ordem internacional, o que abre uma nova perspectiva para conceituar mais adequadamente os BRICS.

A trajetória desta singular entidade internacional, que são os países BRICS, deve se beneficiar das contribuições recentes dos estudos regionais acima, afastando-se em menor ou maior grau das percepções com que tem sido definido.

Sem qualquer tipo de documento organizacional fundador, as declarações das reuniões de cúpula podem ser tomadas como um indicador marcante da característica específica do grupo BRICS: todas são iniciadas com parágrafos que reafirmam o vínculo dos países membros com o que pode ser entendido como projeto do grupo que é a defesa de uma reordenação da arquitetura econômico-financeira de Bretton Woods na direção de uma democratização formal e substantiva da mesma, incluindo os chamados países emergentes.

Caracterização total ou parcialmente procedente, é nela que Brasil,

Rússia, Índia, China e África do Sul se sustentam mantendo as proposições fundadoras nas dez reuniões, assim como agregando novas, todas dentro de um princípio subjacente de atuação consensual, visível até em momentos de dissintonias na política externa extra-BRICS dos países do grupo.

BRICS, portanto definido menos por objetivos estatutários, formais, que por uma permanente luta de auto definição como um agrupamento defensor de países emergentes, podendo talvez ser entendida até o momento como uma coalizão transregional de advocacy, sem dúvida também. em transição, correspondendo à mencionada política de definição e redefinição do agrupamento.

Considerações finais

Neste artigo, buscamos conceptualizar o BRICS enquanto uma coalizão transregional de advocacy. Para tanto, recorreremos à narrativa da trajetória institucional de construção e consolidação do BRICS, bem como à revisão da literatura que busca classificar o agrupamento no que tange à sua natureza e comportamento.

Nesta discussão, pretendemos trazer nossa contribuição sobre o papel do BRICS nas relações internacionais. Sem a pretensão de esgotar o assunto, argumentamos que o BRICS deve ser interpretado à luz das *ideias* que articulam estes países em torno de uma *causa* comum. Nesse sentido, nos aproximamos de uma chave interpretativa da abordagem construtivista das relações internacionais, entendendo que o compartilhamento de crenças, ideias e visões de mundo é um processo em aberto. Da nossa perspectiva, as análises voltadas para a construção do BRICS enquanto coalizão pelas lentes racionalistas (realista ou institucionalista) não é capaz de explicar porque países tão diversos se reuniram, tampouco porque o agrupamento persiste a despeito das crises econômicas³⁵ e políticas³⁶ experimentadas por parte de seus integrantes. Para compreender a natureza e o comportamento do BRICS, torna-se necessário entender de que forma a sua faceta enquanto arranjo cooperativo se articula com a sua definição enquanto coalizão (ou grupo de *lobby*). Para nós, o modelo de *advocacy coalition* traz contribuições importantes para entender esta articulação.

Toda essa caracterização de uma “coalizão transregional de *advocacy*”, enfim, dá sentido às características próprias da formação e atuação do BRICS,

35 Brasil e Rússia.

36 Brasil e África do Sul.

de um lado, marcada por uma afirmação de um princípio fundador, ao qual se associam outros desdobramentos relacionados àquela ideia base em resposta ao cenário externo (ao grupo) em transformação ao longo de sua primeira década de existência, sem perda de sua identidade própria, de um lado. De outro, tal *performance*, se funda em uma intensa e diversificada cooperação bi e multilateral entre os países-membro – típica das relações Sul-Sul, que é aquela que se afasta de qualquer hierarquia entre doador e receptor, fortalecendo as relações bi e multilaterais que se estabelecem dentro do BRICS.

Dessa forma, o BRICS se afirma como uma nova forma de ação internacional concertada de um conjunto – mais que grupo – de países com importante impacto no concerto das nações, independentemente de se constituir em uma “consolidada” organização internacional (Soderbaum, 2016).

Por último, mas não menos importante, cabe acrescentar que um desafio empírico que se coloca para o BRICS, e para o Brasil em particular, foi a derrubada de Dilma Rousseff e a emergência do governo Michel Temer, que tem implementado uma agenda econômica neoliberal e, no momento de sua posse, estabeleceu como prioridade da política externa brasileira a priorização das relações Norte/Sul. Embora o Brasil se mantenha no BRICS, a sua liderança na articulação das demandas e ideias comuns ao Sul Global entrou em colapso. Nesse contexto, a participação do Brasil no BRICS é, atualmente, de baixo perfil, sendo mantidos os contatos no nível burocrático e da sociedade civil, mas com um apoio, por assim dizer, envergonhado do governo à bandeira da reforma das instituições que regem a governança global.

REFERÊNCIAS

- Abdenur, Adriana. 2014. “China and the BRICS Development Bank: Legitimacy and Multilateralism in South–South Cooperation”. *IDS Bulletin*, 45, 4: 85-101.
- Abdenur, Adriana. 2016. “Rising Powers and International Security: the BRICS and the Syrian Conflict”. *Rising Power Quarterly*, 1, 1: 109-133.
- Bond, Patrick. BRICS banking and the debate over sub-imperialism. *Third World Quarterly*, London, v.37, n.4, 2016, p.611-629.
- Brütsch, Christian; Papa, Mihaela. 2013. “Deconstructing the BRICS: Bargaining Coalition, Imagined Community, or Geopolitical Fad?” *The Chinese Journal of International Politics*, 6: 299–327.
- Cattaneo, Nicolette; Bizwiki, Mayamiko; Fryer, David. 2015. “The BRICS Contingent Reserve Arrangement and its Position in the Emerging

- Global Financial Architecture”. *Policy Insights* 10. Economic Diplomacy Programme. Disponível em: <<https://www.saiia.org.za/policy-insights/752-policy-insights-10-the-brics-contingent-reserve-arrangement-and-its-position-in-the-emerging-global-financial-architecture/file>>. Acesso em 10 abr.2018.
- Cooper, Andrew. 2014. “The G20 and Contested Global Governance: BRICS, Middle Powers and Small States”. *Caribbean Journal of International Relations & Diplomacy*, 2, 3: 87-109.
- Cooper, Andrew; Farooq, Asif. 2015. “Testando a Cultura de Clube dos BRICS: A Evolução de um Novo Banco de Desenvolvimento”. *Contexto Internacional*, 37, 1: 13-46.
- Damico, Flavio. 2015. “Antecedentes: do acrônimo de mercado à concertação político-diplomática”. In *BRICS: estudos e documentos*, by Baumann, Renato et al. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão.
- Flemes, Daniel. 2010. “O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?” *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 1: 141-156.
- Fonseca Jr, Gelson. 2012. “BRICS: notas e questões”. In *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*, by José Vicente de Sá Pimentel. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.
- Gonçalves, Williams. 2014. “BRICS e o papel do Brasil”. *Jornal O Povo*, Fortaleza.
- Hamilton, Collen; Whalley, John. 1989. “Coalitions in the Uruguay Round”. *Weltwirtschaft Archives*, 125, 3: 547-562.
- Jesus, Diego Santos Vieira de. 2013. “De Nova York a Durban: o processo de institucionalização do BRICS”. *Oikos*, 12, 1: 32-62.
- Keohane, Robert; Nye, Joseph. 1979. *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown & Co..
- Krasner, Stephen. 1983. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Lima, Maria Regina. 2010. “Brasil e polos emergentes do poder mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul”. In Baumann, Renato (org.). *O Brasil e os demais BRICS: Comércio e Política* by Renato Baumann (Org.). Brasília: CEPAL/IPEA.
- Lima, Maria Regina. 2010. “Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira”. *Working Paper* N.3. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Tradicao%20e%20Inovacao%20na%20Politica%20Externa%20Brasileira.pdf>> Acesso em 19 maio 2018.

- Mielniczuk, Fabiano. 2013. "BRICS in the Contemporary World: changing identities, converging interests". *Third World Quarterly*, 34, 6: 1075-1090.
- Moreira Júnior, Hermes; Figueira, Mauro Sérgio. 2014. "O Banco dos BRICS e os cenários de recomposição da ordem internacional". *Boletim Meridiano* 47, 15, 142: 54-62.
- Narlikar, Amrita. 2012. "Collective Agency, Systemic Consequences: Bargaining Coalitions in the WTO". In *The Oxford Handbook on The World Trade Organization* by Martin Dauton, Amrita Narlikar and Robert Stern (Eds.). Oxford.
- Narlikar, Amrita. 2013. "Introduction: Negotiating the Rise of New Powers". *International Affairs*, 89, 3: 561-576.
- Nogueira, João Pontes. "Os BRICS e as mudanças na ordem Internacional". In *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional* by José Vicente de Sá Pimentel (Org.). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Oliveira, Amâncio; Onuki, Janina. 2013. "Mercosul e BRICS: a convergência na Assembleia Geral das Nações Unidas". *Geopolítica(s). Revista de estudos sobre espacio y poder*, 4, 1: 87-106.
- Rosenau, James. 2000. "Governança, ordem e transformação na política mundial". In *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial* by James Rosenau and Ernst-Otto Czempiel. Brasília: Ed.Unb; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado.
- Saraiva, Miriam. 2013. "Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010". *Relações Internacionais*, 37: 63-78.
- Simmons, Beth; Martin, Lisa. 2002. "International Organizations and Institutions". In *Handbook of International Relations* by Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth Simmons ed.). London: Sage Publications, 2002.
- Soderbaum, Frederik. 2016. *Rethinking Regionalism*. London: Pelgrave/Mac-Millan Publishers Limited.
- Stephen, Matthew. 2014. "Rising powers, global capitalism and liberal global governance: a historical materialist account of the BRICs challenge". *European Journal of International Relations*: 1-27.
- Stuenkel, Oliver. 2013. "The Financial Crisis, Contested Legitimacy, and the Genesis of Intra-BRICS Cooperation". *Global Governance*, 19: 611-630.
- Stuenkel, Oliver. 2015. *The BRICS and the Future of Global Order*. New York:

Lexington Books.

Sites consultados:

BRICS 2018. Johannesburg, South Africa. <<http://www.brics2018.org.za/>>.

BRICS Information Centre. University of Toronto. *BRICS Leaders Xiamen Declaration*. September 4, 2017, Xiamen, China. <<http://www.brics.utoronto.ca/docs/170904-xiamen.html>>

RESUMO

Neste artigo, temos como objetivos: (i) revisar os conceitos adotados na literatura para explicar a natureza e o comportamento do BRICS nas relações internacionais e (ii) apresentar uma nova proposta de conceptualização do BRICS. Da primeira à última Conferência de Cúpula, o BRICS defende explicitamente uma ordem mundial multilateral através da inclusão dos países emergentes nas instituições-base da ordem ocidental. Para a elaboração do artigo, recorreremos à revisão da literatura sobre o BRICS, bem como à abordagem sobre regionalismo proposta por Soderbaum para elaboração da nossa conceptualização do BRICS enquanto coalizão de advocacy.

PALAVRAS-CHAVE

BRICS; instituição; coalizão de advocacy.

*Recebido em 25 de outubro de 2018.
Aprovado em 15 de fevereiro de 2019.*

EURASIA ENTRE EL ESPÍRITU DE SHANGHÁI Y UNA COMUNIDAD DE FUTURO COMPARTIDO¹

Sunamis Fabelo Concepción²

La desintegración de la URSS y el fin de la bipolaridad motivaron un nuevo reajuste en el sistema internacional. Dos objetivos destacables fueron cerniéndose desde entonces en el corazón de la debacle socialista mundial: la reorientación del orden bipolar hacia uno multipolar, y la búsqueda de alianzas entre potencias emergentes a fin de modificar el funcionamiento del sistema de relaciones internacionales. Cada vez más se hizo evidente la emergencia de importantes economías y la concertación de intereses en alianzas estratégicas y diversos marcos de integración a distintos niveles, donde, sin dudas, las áreas de influencia no solo continuaban existiendo en las lógicas de poder, sino que habían cobrado mayor importancia. En este contexto, tuvo una gran significación el retorno de Eurasia a los mapas y debates sobre competencia geopolítica.

En la Historia y las Ciencias Políticas, numerosas referencias sitúan a Eurasia como gran enclave del poder mundial. Desde la milenaria Ruta de la Seda, puente comercial y cultural de larga distancia, que cambió el modo

¹ Este artículo está basado en la Tesis Doctoral de la autora, en opción al título de Doctora en Ciencias Históricas, titulada. “La evolución de las tendencias integracionistas en Asia Central (1991-2015)”. La misma fue defendida y aprobada en diciembre de 2017 en la Universidad de La Habana.

² Doctora en Ciencias Históricas (2017, Universidad de La Habana). Máster en Historia Contemporánea y Relaciones Internacionales (2011, Universidad de La Habana). Licenciada en Filosofía (2007, Universidad de La Habana). Actualmente Investigadora y Profesora Auxiliar del Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI). Miembro del Consejo Científico del CIPI y del Consejo Editorial de la Revista Estudios Estratégicos. Jefa de equipo de investigación del CIPI sobre Comunicación, Política y Relaciones Internacionales. Ha desarrollado varias investigaciones y asesorías sobre estudios euroasiáticos y de comunicación política. Es autora de numerosos artículos relacionados con estos temas. Coordina e imparte diversos cursos de grado y posgrado en la Universidad de La Habana y la Universidad de Artemisa. Entre 2007 y 2010 fue investigadora del Centro de Estudios Europeos. E-mail: sunamisfabeloc@yahoo.es, fabelo@infomed.sld.cu; sunamis@cipi.cu

de entender el comercio a escala internacional y propició encuentros y desencuentros de todo tipo entre diferentes regiones; hasta siglos después cuando el británico Halford John Mackinder (1861-1947), también tomó la región como objeto de reflexión en la obra *El pivote geográfico de la Historia* (1904), en la cual planteó su teoría sobre el *Heartland* o *Corazón de la Tierra*, conformada por el centronorte de Eurasia. Mackinder afirmó que quien domine la Europa oriental dominará el *heartland*; quien domine éste, dominará, a su vez, *la Isla Mundial* y quien domine *la Isla Mundial* dominará, finalmente, el mundo. Esta teoría tenía por objetivo esencial prevenir a los políticos y diplomáticos británicos del poderío ruso y, sobre todo, contra una eventual alianza Rusia-Alemania. Por su parte, el holandés nacionalizado estadounidense Nicholas John Spykman (1893-1943) defendió la tesis opuesta: quien controle el *Rimland*, o sea las potencias cuya fuerza reside en el control de los mares y espacios circundantes, regirá a Eurasia y el que rija en Eurasia controlará los destinos del mundo. Sin embargo ambas concordaban en la importancia de ganar a Eurasia para obtener el control mundial³.

Estos debates fueron retomados con fuerza en los trabajos del destacado politólogo ultra conservador Zbigniew Brzezinski. En *El Gran Tablero Mundial*, *El Gran Fracaso*, *El juego estratégico* y *El Partenariado prematuro*, se realizan importantes reflexiones sobre la política exterior de EUA y se señala, el importante papel que se le asigna a los países del Medio Oriente y Asia Central en la estrategia estadounidense, a la vez que recupera la teoría del *Heartland* de Mackinder para afirmar que la primacía global de los Estados Unidos depende directamente de por cuánto tiempo y cuán efectivamente puedan mantener su preponderancia en el continente euroasiático. Al mismo tiempo, se hace énfasis en la política de Guerra Fría protagonizada por la Casa Blanca y el Kremlin y la que ha debido proyectar Estados Unidos después de la desintegración de la URSS para desconectar al espacio postsoviético de la órbita rusa, e intentar contener el avance de China hacia el Oeste en el contexto de su Reforma y Apertura.

Por su parte, las concepciones propiamente *euroasiáticas* desarrolladas desde Rusia, presentan al Eurasianismo, como una corriente intelectual, con

3 Estos elementos han determinado que la *Geopolítica*, al haber sido creada en una época en que las principales potencias se volcaron a un curso imperialista, sea considerada por muchos especialistas como la racionalización, sobre apoyaturas geográficas, del expansionismo de esos Estados. Es por ello que, la mayoría de las veces, este concepto está permeado de una fuerte carga ideológica de corte imperialista. Sin embargo, esta investigación nos permitió comprender que el estudio de la *Geopolítica* también es plenamente válido y necesario para la comprensión e interpretación la influencia que tienen los factores geográficos (físicos, económicos y socio-culturales) en el accionar e interaccionar de los Estados a nivel regional y en su proyección extrarregional, como base para la adopción de estrategias políticas.

importantes ribetes geopolíticos que ha transitado por diversas etapas y devenido en profundos debates sobre el paneslavismo o la idea de que Eurasia es un continente *separado* tanto de Europa como de Asia o con la noción de hacer coincidir a Eurasia con las fronteras de la URSS. Sus exponentes fundamentales fueron el príncipe Nikolai Trubetskoi y Piotr Savitski⁴.

El renacimiento eurasianista fue promovido por el historiador y antropólogo Lev Gumilev y su teoría de la “etnogénesis”, que establecía que el factor determinante de los grandes cambios en la historia no era la raza ni la clase social, sino un tipo particular de “pasión étnica y emocional” capaz de aglutinar a personas de orígenes diversos. El eurasianismo representaría, a su juicio, una inyección de esta pasión que permitiría crear un “superethnos” por encima de diferencias fenotípicas o culturales. Gumilev criticó la equiparación entre rusos y soviéticos al considerarla un escollo para la formación de una futura unión de naciones, lo que le valdría las críticas del nacionalismo ruso más conservador, que defendía la pureza de la raza y no estaba dispuesto a admitir su ascendencia mongol, huno o tártara⁵.

La versión más radical y actual del eurasianismo ha estado presente en el debate político de la mano de Alexander Dugin. A partir de la presidencia de Vladimir Putin, estos presupuestos han sido hiperbolizados y radicalizados por los seguidores de Dugin, tomando en consideración que el mandata-

4 Según Trubetskoi, incluiría a los rusos junto con pueblos ugro-fineses y túrquicos del Volga, Siberia y Asia Central. Esto coincide con el territorio del antiguo Imperio Ruso, dejando fuera sus regiones más occidentales y “europeas”, como Finlandia, el Báltico o Polonia. Otros teóricos eurasianistas como Piotr Savitski, identificaron a Eurasia con las fronteras de la URSS. No obstante, al contrario que los paneslavistas, Trubetskoi rechazó una restauración del imperio zarista, ya que consideró que la civilización euroasiática es multicultural, por lo que los rusos no pueden atribuirse el papel de nación dominante.

5 Otro elemento importante a tener en cuenta son los resultados de las investigaciones del antropólogo e historiador turkmeno Shohrat Kadyrov quien afirma que las sociedades centroasiáticas están integradas por tribus de segunda generación, sub etnos. No son como las tribus de la comunidad primitiva, sino que utilizan la ideología de la solidaridad tribal con fines políticos, son sustratos étnicos. La tendencia de la politogénesis en estas sociedades (comunidades) se basa inicialmente en la organización de la dirección acorde a los principios de kanatos tribales y confederaciones amorfas, mientras la antítesis cultural nosotros o ellos la dirigen básicamente hacia el interior del etnos, a diferencia de lo que hacen las sociedades-naciones. Las tribus vivieron de forma compacta durante siglos en áreas relativamente aisladas unas de otras. La cohesión gentilicia compite con la territorial y por ello es frecuente que dentro de cada área la integración intertribal se reduzca a la incorporación. La endogamia y los prejuicios etnoracial es se emplean arbitrariamente para explicar la procedencia de las viejas élites y en calidad de instrumento para organizar su jerarquía. La autoidentificación étnica general se conjuga con la autoconciencia tribal. Las viejas leyendas sobre la edad de las tribus (léase la subordinación de unas a otras), no solo se restablecen, sino que se redactan tendenciosamente acomodándose a la coyuntura del mercado político. Ver: Kadyrov Shokhrat: A special Report for the Conference “The Turkmenistan: not on Orange revolution but Regional?”

rio ruso retomó la idea de unos valores rusos tradicionales y del orgullo por la grandeza histórica de Rusia, como soporte de su política de gran potencia euroasiática, en consonancia con una cierta recuperación del eurasianismo original íntimamente ligado a la idea de *mundo ruso* (*Russkiy Mir*)⁶.

El eurasianismo era una tendencia que, la historiografía con el fin de la Guerra Fría, había quedado reducida a una mera referencia geopolítica. Sin embargo, esta concepción comenzó siendo reconocida como ideología oficialmente en Kazajistán desde el momento de su independencia y una de las principales universidades del mismo país es la Universidad Nacional Euroasiática en Astana, que adquiere su nombre del famoso ideólogo del eurasianismo, Lev Gumilev. Desde esos primeros tiempos, el presidente kazajo, Nursultán Nazarbáyev, entendió que la CEI no era sino un primer paso en la transición a un proceso de integración más fuerte. Este criterio era opuesto al de varios socios de la CEI, con actitudes de dispersión, resultado de la introducción de las normativas nacionales más divergentes.

Para superar tales dificultades, Nazarbáyev propuso la idea de una integración a distintos niveles y con distintas velocidades. Esta idea se recogió en el proyecto de Unión Euroasiática, planteada por él, en la Universidad Estatal de Moscú, en 1994, con base en la experiencia histórica de que en cualquier proceso de integración hay países más reacios que otros a avanzar hacia un objetivo común, lo cual no tiene por qué frenar a los miembros más dinámicos. Eso mismo es lo que en la UE se llama cooperación reforzada. En esa línea de propuestas y acción, la máxima apuesta de Nazarbáyev dentro de la CEI ha sido y es la creación y el avance de la Unión Aduanera, al estilo de lo que la Unión Europea hizo en sus inicios.

En general, se pueden distinguir las siguientes características básicas del “concepto euroasiático”, según el presidente kazajo NursultánNazarbáyev, principal promotor de esta tendencia:

1) *carácter realista; ausencia de la “primacía de la ideología”;*

6 En este punto hay que tener en cuenta la influencia del nacionalismo ruso en dicha tendencia. La existencia del “mundo ruso” que es un concepto muy amplio desde el punto de vista cultural, étnico, nacionalista, imposible de ser abordado en toda su extensión en este marco, pero puede decirse de manera muy general y sucinta que se refiere a la división de los eslavos orientales en rusos, bielorrusos y ucranianos. Durante el imperio lo que existía era este mundo ruso, y posteriormente se dividieron en “gran ruso” (rusos), “pequeño ruso” (ucranianos) y “rusos blancos” (bielorrusos). El factor preponderante en ese mundo, era el religioso, o sea, el cristianismo ortodoxo. Ese “mundo ruso” a los rusos les era necesario porque con él ellos eran mayoría dentro del imperio, y por tanto, podían ser quienes decidieran en el imperio. Pero si se les quitaba a los ucranianos, es decir los pequeños rusos, y los bielorrusos o rusos blancos, entonces los gran rusos eran minoría dentro del imperio.

- 2) *tendencia a conectar firmemente la idea de la “integración euroasiática” en el espacio post-soviético con los fines y objetivos de la modernización;*
- 3) *atención a la prioridad de los intereses de la República de Kazajstán como Estado independiente y soberano;*
- 4) *crítica realística actual del “espacio postsoviético” y de las principales tendencias de su desarrollo.*
- 5) *revisión de las perspectivas de la “integración euroasiática” en el contexto de una estrategia multi-direccional adoptada por el gobierno de Kazajstán.*
- 6) *propensión a la estrecha coordinación de la integración económica y política.*
- 7) *Consulta no sólo de los intereses kazajos y rusos dentro del “Proyecto de Integración”, sino también de los intereses de los Estados de Asia Central⁷.*

Como puede apreciarse, esta doctrina euroasiática parte de favorecer el lugar de los intereses kazajos dentro de la integración, con lo cual se ponen manifiesto las limitaciones evidentes con que nacen proyectos como estos en el entorno centroasiático, debido a las características propias de estas sociedades donde la percepción del liderazgo tiene una importancia trascendental, incluso ancestral. El desarrollo de esta propuesta de Nazarbáyev estuvo fuertemente inspirado en la evolución de la República de Kazajstán como heredera de una cultura nómada milenaria, por ende tuvo mucho que ver con aquel regreso a los orígenes que se planteó como tendencia al inicio de la desintegración en la búsqueda del rescate y rearticulación de la unidad aria, el mundo islámico y el mundo túrquico, concepciones que coexisten en la región íntimamente relacionadas por las complejidades históricas. El moderno Kazajstán se ha transformado en uno de los más dinámicos Estados en el territorio de la CEI, al tiempo que sirve como ejemplo de tolerancia interétnica y religiosa, pues se trata de un país musulmán moderado, que se ha convertido en una especie de “puente entre Oriente y Occidente”.

Es por ello que siempre se ha considerado que en Kazajstán el desarrollo de la idea euroasiática se ha hecho con un carácter más generalizador-integrador, pero sin llegar a extremismos. La construcción euroasiática fue pensada como una amplia colaboración internacional, con la participación de todas las etnias que históricamente han estado presentes en el continente de Eurasia. De ahí que es importante señalar la direccionalidad panturquista que contiene también la idea euroasiática.

El 12 de octubre de 2012, el presidente de Kazajstán, Nursultán Na-

⁷ Ramón Tamames: Ob. Cit.

zarbáyev, en su intervención en el Business Fórum kazajo-turco celebrado en Estambul, hizo una sonora declaración:

...Entre el mar Mediterráneo y el macizo de Altái viven más de 200 millones de nuestros hermanos étnicos. Si nos uniéramos, seríamos un Estado grande e influyente en todo el mundo....⁸A ello agregó: Nosotros vivimos en la patria de todo el pueblo turco. Después de que en 1861 mataran al último Kan kazajo, nosotros éramos una colonia del Zarato ruso, después de la Unión Soviética. En 150 años, los kazajos casi pierden sus tradiciones nacionales, costumbres, lengua y religión. Con la ayuda de Dios, proclamamos nuestra independencia en 1991. Vuestros antepasados, dejando sus tierras históricas del Kaganato turco, se han llevado con ellos el nombre del pueblo turco. Hasta ahora los turcos llaman a los mejores yiğit [dzhigit] 'kazajos'. Pues bien, nosotros somos esos kazajos⁹.

Estas palabras se acompañaron con un ritual de alzado de la bandera del Consejo Turco, consolidado en octubre de 2009, en la IX Cumbre realizada en la ciudad de Najicheván, capital de la república autónoma homónima de Azerbaiyán. Esta especie de alianza túrquica surgió en sus inicios como respuesta al origen eslavo de la CEI y se materializó en la creación del Consejo de Cooperación de los Estados de Habla Túrquica, iniciativa que se fue lubricando en las Cumbres de Países Turcoparlantes, que se fueron realizando desde 1992 hasta 1996 cuando fue propuesta por Nazarbáyev, con una marcada orientación cultural, étnica y religiosa.

La estrategia política interna de Kazajstán ha estado fundamentada en imperativos euroasiáticos de este tipo, especialmente en el campo de las construcciones políticas de la nación. Durante siglos, los destinos de varios pueblos con diferentes culturas, religiones y tradiciones han atravesado el territorio histórico kazajo. Esta misma situación se ha recreado en el interior del país, cuando los representantes de ciento cuarenta grupos étnicos y de cuarenta confesiones conviven junto con los kazajos. Mientras tanto, una coexistencia de largo plazo entre los diferentes grupos étnicos ha dado lugar a una fuerte tradición de tolerancia en la sociedad.

En esta concepción tiene un papel fundamental la posición geopolítica de Kazajstán. Por otra parte, como han destacado los expertos kazajos, el presidente Nursultán Nazarbáyev tiene una fuerte voluntad política en este particular. Debe recordarse que el líder kazajo fue uno de los principales promotores de la unidad y salvaguarda de la URSS, hasta los últimos momentos

8 Centro de Prensa Internacional: "El panturquismo ayer y hoy".

9 *Ibidem*.

en que la desintegración fue un hecho. Según Nazarbáyev, en términos de integración euroasiática, debe haber un conjunto de grandes proyectos interestatales: una Unión Aduanera, un sistema de oleoductos y gasoductos, un programa para el mejor uso efectivo de los recursos hidráulicos. A lo que une la idea de crear un eje para incrementar la cooperación interregional, hasta un límite cualitativamente nuevo. Lo que exige la construcción de “un corredor de transporte China/ Europa Occidental”; desde las costas del Océano Pacífico a las del Atlántico¹⁰.

Esta concepción kazaja de la integración euroasiática, si bien tenía una óptica centrista, que privilegiaba el lugar de Kazajistán en Asia Central, no es menos cierto que también tenía una visión pragmática de las capacidades centroasiáticas y sus potencialidades de desarrollo a nivel regional, concibiendo a Rusia y China partes fundamentales en esta dinámica de integración, lo cual constituye una especie de continuidad y ruptura con la concepción tradicional de lo euroasiático, por cuanto se incorpora China a la dinámica regional en los nuevos escenarios y se mantienen los principales postulados del Eurasianismo.

Es por ello que en el caso de la Rusia de Putin, estos proyectos fueron considerados particularmente atractivos. Sus proyecciones geopolíticas pasaban precisamente por el reposicionamiento ruso en esta importante área y el desplazamiento de Occidente del espacio. Sin embargo, en este nuevo capítulo de las relaciones internacionales no tenía sentido intentar reeditar viejos métodos ni arrastrar viejos errores en un rescate del pasado soviético. El retorno de Eurasia a la historia como importante tablero de competencia geopolítica comenzó a darse en un contexto internacional diferente, donde cada vez se hacía más evidente la tendencia hacia el multipolarismo y la multilateralidad, a partir de la emergencia de importantes economías y la concertación de intereses en alianzas estratégicas y diversos marcos de integración a distintos niveles.

Otro de los elementos a tener en cuenta para abordar la cuestión euroasiática es la referencia al término *Gran Asia Central* propuesto por el académico S. Frederick Starr. El mismo propone la conceptualización de una región más amplia que vincule Asia Central y Meridional y la promoción de las infraestructuras y el comercio como vía de estabilización y prosperidad, con

10 Otro proyecto insignia sería la construcción del nuevo canal de navegación para buques de travesía y, que llevaría el nombre de “Eurasia”, entre los mares Caspio y Negro; mil kilómetros más corto que el actual “Volga-Don” de limitada capacidad. Se atravesaría así el territorio ruso, para dar vida al más potente corredor de salida de productos de toda Asia Central al Mediterráneo. Otra idea que propuso fue la creación de un Banco Euroasiático, para contribuir al financiamiento de la ampliación de las relaciones comerciales y económicas y a la realización de los programas y proyectos de inversión en el espacio centroasiático.

Afganistán como centro regional destacado. Esta propuesta fue percibida con suspicacia por los especialistas al entenderse que “arrastrar” la región hacia el sur implica “alejarla” del norte (Rusia) y el este (China)¹¹.

Estos debates, ciertamente polarizados, han redimensionado el escenario euroasiático, destacando la importancia de los vasos comunicantes que ha desarrollado esta gran masa continental a través de la historia. En las nuevas circunstancias, lo euroasiático ha adquirido otros matices. No podrían pasarse por alto las estrechas relaciones entre ese mundo túrquico y el persa, donde las separaciones fronterizas resultan prácticamente imposibles. Lo mismo sucede con China, en la cual estos legendarios pueblos, durante la oleada mongola entre los siglos XIII y XIV, tuvieron su centro en Pekín y compartieron influencias culturales y religiosas.

Sin dudas este escenario, caracterizado por una especie de retorno a los orígenes en busca de la rearticulación euroasiática, a través del rescate de la historia más legendaria, construcción nacional, el espíritu nómada de la región, la búsqueda del hilo conductor en los orígenes étnicos, clánicos, tribales, religiosos, filosóficos, místicos; matiza y amplía un concepto tradicional, que se ha ido complejizando como parte de la evolución histórica del entorno regional, allí donde las fronteras físicas son constantemente cuestionadas y derribadas por la historia.

Rusia y China en el redimensionamiento de Eurasia: “El espíritu de Shangháí”

El entorno centroasiático supone un tablero de competencia geopolítica sumamente movido. En él rivalizan las grandes potencias, desarrollando lo que se conoce como Nuevo Gran Juego. En este contexto de confrontaciones y luchas por la primacía, es particularmente interesante la evolución de las relaciones ruso-chinas. Ambas potencias comparten el entorno geopolítico centroasiático, disputando así esta área como esfera de influencia histórica y natural.

Sin embargo, algunas cuestiones fundamentales tornaron esta situación de rivalidad en alianza. Se trata del enfrentamiento hacia las potencias occidentales, dígase Estados Unidos de América y la Unión Europea, ambos polos de poder han disputado el posicionamiento en el área, asociado fundamentalmente a la desconexión total de Rusia de su histórica área de influencia, y a los esfuerzos por contener el ascenso de China.

¹¹ Ver: Nicolás de Pedro: “Eurasia emergente y evanescente: Identidades y rivalidades geopolíticas en Asia Central”, en *Notes Internationals CIDOB*.

Por otra parte, el embargo de armamentos impuesto por Occidente tuvo un efecto contraproducente para Estados Unidos y sus aliados: contribuyó a una mayor cercanía entre Pekín y Moscú, al inclinar a China hacia el mercado de armamentos de Rusia y la CEI. En 1992, la cumbre celebrada en Pekín, inauguró un lenguaje en las relaciones bilaterales marcado por la condena a la unipolaridad en el sistema internacional, la necesidad de ejecutar acciones concertadas contra el hegemonismo estadounidense, la condena a la expansión de la OTAN hacia Europa Oriental y el rechazo a la alianza atlántica, por considerarla carente de contenido en el contexto de la posguerra fría.

En este contexto, el estrechamiento de relaciones diplomáticas entre China y Asia Central se hizo evidente. Es importante tener en cuenta que las relaciones de vecindad entre los países centroasiáticos con el resto del área estuvieron fuertemente marcadas por el fortalecimiento de las corrientes de pensamiento y los nacionalismos extremos de finales del período soviético. De ahí que el tratamiento de la vecindad con China fue uno de los elementos esenciales desde ese momento.

La disposición de Pekín de incluir a las repúblicas centroasiáticas en un diálogo multilateral con vistas a fomentar la cooperación estuvo mediada por intereses económicos y geopolíticos. El ascenso económico de China requería la consolidación de su influencia en un territorio cercano, rico en recursos naturales y energéticos, con un mercado superior a los sesenta millones de personas, que la cercanía a Rusia no alcanzaba a saturar. De esta forma quedaban zanjadas dos cuestiones acuciantes para las prioridades estratégicas de China: primero, el acceso a nuevas fuentes de recursos naturales y energéticos; y segundo, la búsqueda y consolidación de nuevas rutas, más seguras y económicas, para la expansión de su comercio y la entrada de las materias primas provenientes del exterior.

Por otra parte, uno de los objetivos que persiguió Pekín con este acercamiento fue evitar que los conflictos centroasiáticos y afganos se difundieran hacia la región autónoma de Xinjiang¹², ya que gran parte de sus habitantes comparte un origen étnico y religioso común. La frontera entre Xinjiang y las repúblicas de Asia Central amenazaba con convertirse en un importante factor de inestabilidad en territorio chino, cuando desde Afganistán, y a veces procedentes de Occidente, comenzaron a infiltrarse grupos terroristas de la propia etnia uigur, que es la que vive en Xinjiang.

Teniendo en cuenta este escenario, en la primera mitad de los noventa Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán se integraron a China y Rusia en un diálogo multilateral para asuntos fronterizos, económicos y de seguridad. Pronto

¹² Conocido también como Turquestán oriental o Turquestán chino.

este foro pasó a llamarse Grupo de los Cinco o Quinteto de Shanghái, por haberse celebrado en esta ciudad la primera cumbre de presidentes, el 27 de abril de 1996. La entrada en vigor de los acuerdos suscritos entre los Cinco de Shanghái constituyó un hito en la política exterior de Pekín hacia Asia Central. Estos convenios tenían como objetivos fundamentales el desmantelamiento de los arsenales obsoletos tras el fin de la Guerra Fría, el combate contra el tráfico ilegal –principalmente de personas, armas y opiáceos– y mantener bajo control las múltiples organizaciones extremistas y separatistas que proliferaban en el territorio de los países miembros¹³. Igualmente, desmilitarizar la línea fronteriza, hasta entonces una de las más densamente militarizadas del mundo.

Así las cosas, en junio de 2001, se efectuó la cumbre anual de presidentes del Grupo de Shanghái, en la cual tuvo lugar el ingreso especial de Uzbekistán. En ese marco fue proclamada la creación de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), y quedó inaugurada así una nueva etapa en las dinámicas regionales. En esa Cumbre, la Convención de Shanghái contra el Terrorismo, el Separatismo y el Extremismo –conjuntamente referidos como los “Tres Males”– se erigió en uno de los documentos rectores de la organización y expresión del compromiso de los Estados miembros con la seguridad regional. La OCS estableció, como objetivos cardinales de su existencia, la promoción de la cooperación política, comercial, económica, científico-técnica, cultural, educativa, energética, medioambiental, turística y en el área de las comunicaciones y el transporte; el fortalecimiento de la confianza mutua y las relaciones de buena vecindad entre los Estados miembros; el mantenimiento y aseguramiento de la paz, seguridad y estabilidad regional, a través de los esfuerzos conjuntos, en aras de establecer un orden internacional justo, democrático y racional, tanto en lo económico como en lo político.

Así se artículo el “espíritu de Shanghái”, como el conjunto de normas de estricto cumplimiento para los Estados miembros en sus relaciones entre sí, quedó plasmado en los documentos rectores de la organización como base de su proyección internacional. Estas normas incluyen los principios de no alineamiento, no hostilidad hacia otros Estados o grupos de Estados, transparencia y apertura política, en consonancia con los principios rectores de la política exterior china. Este sería el inicio de un camino en aras de la construc-

¹³ En detalle, el Grupo de Shanghái hizo importantes aportes a la reducción de las tensiones entre los Estados centroasiáticos y sus vecinos. Documentos como el Tratado para la Construcción de Confianza en el Área Militar de las Zonas Fronterizas, de 1996, y el Acuerdo de Reducción Mutua de Fuerzas Armadas en Zonas Fronterizas, de 1997, establecieron la desmilitarización de fronteras y la creación de controles mutuos y otras medidas de construcción de confianza. Gracias a estas últimas, se logró delimitar permanentemente la línea fronteriza entre China y Kirguistán, así como entre China y Tayikistán. Ver: Oscar Villar: Ob. Cit.

ción de confianza, seguridad, y reducción de las incertidumbres.

La OCS, si bien subordinó los mecanismos y niveles de conciliación política a la función primordial de la organización: la estabilidad regional y el mantenimiento de la seguridad, también otorgó al Consejo de Jefes de Estado la potestad de crear nuevas estructuras en dependencia de las coyunturas internacionales y nacionales y las propias necesidades regionales. Esto se ajustó de modo coherente con la idea de propiciar un futuro de expansión hacia otras actividades no relacionadas con la noción de la Seguridad Nacional y sí con las perspectivas de cooperación económica, social, energética y cultural que podía desarrollar este bloque regional.

En ese contexto, cabe señalar que desde el 2004 la OCS había definido el status de los posibles Estados observadores, ante el interés mostrado por algunos países como Afganistán, la India, Mongolia, Pakistán e Irán por incorporarse a la organización, lo que le otorgó un redimensionamiento de sus capacidades regionales e internacionales. El status de observador significa una antesala para la integración como miembro pleno. Esta distinción tiene que ver fundamentalmente con la premisa planteada por la OCS sobre las relaciones entre los miembros que no deben mantener conflictos entre sí. Sin embargo, el reciente ingreso a la Organización de India y Pakistán es muestra del espíritu de cooperación de Shanghái y de las posibilidades de ampliación de la OCS.

Si bien desde un inicio la OCS no se definió como un bloque contrahegemónico que representara un contrapeso geopolítico a los centros de poder occidental y al predominio de los Estados Unidos, sí se puede argumentar que al incorporar como observadores y recientes miembros a potencias emergentes regionales como Irán e India (quien ingresara recientemente junto a Paquistán), con una gran capacidad productiva en el ámbito tecnológico y financiero, la primera, y con elevadas reservas de hidrocarburos, la segunda, la OCS incrementó su capacidad de influencia y sus proyecciones estratégicas, sobre todo en el redimensionamiento de los intereses regionales de Rusia y China, que percibían en la participación de esos países un mercado fundamental para la expansión económica y la articulación cada vez más eficiente de sus redes comerciales a las cadenas productivas altamente vinculadas a la economía occidental, como es el caso de la economía india.

Por demás este proceso le dio a la OCS un carácter multirregional por la participación de Irán y el paso de acceso que esto significó para la entrada a la región del Medio Oriente y por tanto a sus recursos energéticos. Aunque no fuese declarado en su momento, uno de los principales propósitos de este bloque regional al darle estatus de observador a Irán era establecer una delimitación o en gran medida relentizar el avance del proyecto del *Arco del*

*Petróleo*¹⁴ planteado como un interés estratégico de los Estados Unidos, Israel y las monarquías aliadas del Medio Oriente. Además, para Irán representaba una oportunidad valiosa considerando sus contradicciones con los Estados Unidos por el desarrollo de su programa nuclear.

De hecho, el consenso académico sobre este tema coincidió en que Irán percibe a la OCS como una garantía para su seguridad y como protección ante la presión internacional contra su programa de enriquecimiento de uranio¹⁵. Aun así, la principal preocupación para el estatus de observador de este país fueron las posibles fricciones con otros países con diferentes estatus entonces dentro de la organización como son los casos de Pakistán y la India, tradicionales aliados de los Estados Unidos; pero se pudo constatar que el pragmatismo representado por esos dos países en su proyección de ingreso a la OCS se fundamentó sobre la base de no generar confrontaciones con Irán, y menos potenciar las divergencias bilaterales entre ambos por el histórico conflicto de Cachemira.

Tanto Rusia como China, al aceptar a Irán como observador estaban conscientes de que esto fortalecía a la OCS, convirtiéndola en uno de los principales mercados energéticos a nivel mundial; además, incorporaban a uno de los principales miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), lo que les permitió una mayor relevancia geopolítica en el control de los gaseoductos y oleoductos proyectados hacia el Medio Oriente, el Cáucaso, Mar Caspio, y el Mediterráneo. En 2016 los ingresos de India y Pakistán reforzarían esta posición¹⁶.

A partir de entonces, quedó marcada la intencionalidad por parte de la OCS de desarrollar políticas de cooperación económica, sin que ello indicase renunciar al objetivo esencial de mantener la seguridad, pero se firmaron acuerdos dirigidos al mejoramiento de índices de desarrollo humano en los Estados miembros y también se creó el plan de acción para la puesta en marcha de un mecanismo financiero interestatal, que proyectara a la organización y disminuyera las dependencias externas a fuentes de financiamiento occidentales.

En la cumbre realizada en Kazajstán, durante el año 2006, se habían

¹⁴ Arco del Petróleo es la denominación que le otorgó los Estados Unidos a toda el área comprendida entre el Medio Oriente Extendido y el Gran Asia Central. Este espacio geopolítico, cuenta con notables recursos energéticos, por lo que el predominio en el mismo es vital para el centro de poder que este se interesa en lograr el predominio global.

¹⁵ Ver: Carlos Akira de la Puente Abreu: *Neorrealismo político vs multilateralismo democrático: un estudio comparado entre las organizaciones alternativas ALBA-TCP y la Organización de Cooperación de Shanghái*. P. 101.

¹⁶ Ahora son 8: China, Rusia, Kazajstán, Uzbekistán, Kirguistán; Tayikistán, India y Pakistán.

fijado objetivos tales como un acuerdo de cooperación intergubernamental educacional de los Estados miembros de la OCS, una resolución del Consejo de Negocios de la OCS y un plan de acción de los bancos miembros de la Asociación Interbank de la OCS para el apoyo de la cooperación económica regional¹⁷. Asimismo, la organización experimentó una reestructuración en su aparato ejecutivo, por la decisión de los Estados miembros de otorgarle mayor facultad al Secretario ejecutivo de la misma, que a partir del 2006 se denominó Secretario General. La OCS pretendía con esta reforma estructural evitar un desbalance dentro del Bloque; en ese sentido, se planteó la necesidad de una rotación de autoridades más eficiente con el fin de que todos los estados miembros estuvieran representados dentro de las instancias de toma de decisiones, lo que potenció la democratización de las mismas y fortaleció el consenso institucional.

El mejoramiento funcional de la OCS tuvo como principal objetivo promover la confianza entre sus miembros ante las nuevas coyunturas, que exigían una adecuación del Bloque ya no solo como un instrumento de seguridad eficiente, sino como una alternativa de desarrollo regional, y un sujeto multilateral que pudiera responder a la multiplicidad de fenómenos presentes en un área de vital interés estratégico para los centros de poder occidentales.

La aprobación por parte de China de un fondo de 900 millones de dólares para favorecer los procesos de inversión y potenciar la nueva arquitectura financiera no solo demostró un compromiso con el progreso regional, sino que reforzó la interdependencia compleja en términos comerciales entre las economías centroasiáticas con el sistema económico de China. Con ello se inició la implementación del Programa de Cooperación Económica y Comercial Multilateral.

Durante este período también el bloque adquirió una mayor relevancia regional en lo referente a su reconocimiento por otros organismos internacionales. La OCS firmó acuerdos de cooperación con la Comunidad de Estados Independientes, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y la Comunidad Económica Euroasiática (CEE). Esta lógica de articulación con otros bloques multilaterales, no solo estuvo favorecida por la pertenencia de Rusia y China a una u otra organización, sino en lo fundamental por la efectividad demostrada por la OCS para solucionar los conflictos derivados de problemas relacionados a la seguridad, por la ampliación de su área geopolítica de influencia con la incorporación de nuevos Estados observadores y por las potencialidades económicas puestas en evidencia con el crecimiento económico de China durante la primera década del siglo XXI, el avance en in-

17 Ver: Carlos Akira de la Puente Abreu: Ob. Cit. P. 103-104.

fraestructura industrial relacionada con el sector de los energéticos por parte de las economías centroasiáticas, y la capacidad de Rusia de concentrar bajo su control las principales rutas de los hidrocarburos.

De tal manera, en esta etapa la organización desplegó un conjunto de acciones que solidificaron su presencia en Asia Central, lo que influyó en la disminución de otras propuestas multilaterales con marcada tendencia procidental y que pretendían incorporar orgánicamente a esa región a los intereses estratégicos de Estados Unidos y la Unión Europea. Ello tampoco sugiere que los centroasiáticos consideren a Rusia y China como centros de poder sin pretensiones de expansión, todo lo contrario. Pero lo cierto es que resultan contrapartes menos incómodas, al menos en el mediano plazo, con los cuales los temas de derechos humanos, democracia y relaciones comerciales resultan menos complejos que con las potencias occidentales¹⁸.

En su artículo “La Organización de Cooperación de Shanghái: promesas y decepciones”, el profesor, investigador y diplomático cubano Juan Sánchez Monroe expone lo siguiente:

Con la aparición de esa problemática [la económica] se ha empezado a hablar de la OCS como de un organismo de integración. Cosa que no nos parece tan cierto, porque los volúmenes de los intercambios dentro de sus miembros son inferiores o tienen ritmos de desarrollo más bajos que los de sus diferentes integrantes con Estados que están fuera de la organización. (...) El problema está en que los proyectos que caloriza la organización, más que económicos, son de seguridad económica: energética, alimentaria, acuática, comunicacional, informática, financiera. De manera que los proyectos económicos refuerzan el carácter de la OCS como una organización de seguridad en el sentido más amplio.¹⁹

¹⁸ Para Rusia este contexto resultó un instrumento de peso geopolítico fundamental, que le permitió dar curso a los objetivos estratégicos que Putin había planteado desde su primer mandato de reconfigurar las relaciones con las otras repúblicas exsoviéticas incluidas en la organización, firmando acuerdos y asociaciones políticas, económicas, energéticas y de seguridad, que dentro de otras instituciones multilaterales como la CEI habían resultado poco funcionales. Para China, el saldo positivo fue aún superior. La OCS le permitió acceder a un área en la cual Estados Unidos y Rusia durante años habían rivalizado por el predominio geopolítico. Además, de esta forma se abrió un nuevo mercado a las inversiones de transnacionales chinas interesadas en el sector de las materias primas en la medida que se ha incrementado la demanda de esta potencia emergente. De igual modo, permitió reforzar la seguridad, disminuir las amenazas terroristas y construir un espacio de conciliación política con gobiernos que consideran que la diplomacia pública ejercida por China se adecua a las reglas del nuevo orden regional y que practica valores de cultura política comunes en no pocos aspectos.

¹⁹ Juan Sánchez Monroe: Ob. Cit. (2012).

En realidad, esta dimensión económica no solo consolidó a la organización como un importante instrumento de seguridad regional y concertación euroasiática frente a la competencia occidental en la región, sino que propició el desarrollo de otros proyectos regionales que venían desplegándose al margen de la OCS y otros que pronto se gestarían en este marco y que lejos de rivalizar aprenderían a coexistir y se apoyarían en aquellos puntos convergentes dándole mayor fuerza y coherencia a las alianzas estratégicas, los fundamentos integradores y las asociaciones.

Es así que, la OCS, en el “Espíritu de Shanghái”, asumió los disímiles desafíos regionales y los trascendió. Si su origen fue como mecanismo de seguridad, pasó a entender la misma como proyecto de cooperación y asociación, mediador para acercamientos, disminuir la percepción de amenaza. Pero, sobre todo, es importante resaltar la base de este constructo a partir de un acercamiento esencial e inspirador: el acercamiento de dos países asiáticos que históricamente han estado en conflicto: Rusia y China en función de la estabilidad regional. Esa es la esencia del espíritu de Shanghái y sobre la base de lo cual ha ido cimentando esta confianza y construyendo la paz.

Sus principios se enmarcan en las líneas de un regionalismo abierto, más coherente en la región que otros modelos de integración. Se trata de la construcción de relación de interdependencia-dependencia mutua, así como el respeto a las diferencias y las asimetrías en busca de la complementación entre los países; es así que los temas económicos abordan el tratamiento diferenciado a las asimetrías, en el entendido de que todos tienen que recibir y percibir beneficios. En este marco se aboga por un orden internacional multipolar, donde los temas de seguridad y defensa se analizan y resuelven en un espectro que trasciende y desborda el ámbito meramente militar. Existen espacios para la relación interestatal, pero también para otros tipos de actores como las organizaciones profesionales, juveniles, las ONG y otras entidades. También participan las empresas públicas y privadas. Se hace énfasis en el respeto al derecho internacional y se asume el diálogo y la negociación como única vía para la solución de los conflictos entre las partes. No es excluyente, por lo que no se opone a la coexistencia de distintos esquemas de regionalización y que un determinado país participe de dos o más de estos mecanismos. Cada uno participa sin perder su propia identidad y los proyectos y programas no son vinculantes, por lo que se garantiza la plena libertad.

Una comunidad de futuro compartido para toda la humanidad

La Nueva Ruta de la Seda (también conocido como La Franja y La Ruta,

o Un Cinturón Una Ruta (OBOR, por sus siglas en inglés)) es un proyecto promovido en los marcos de la OCS, sin embargo puede decirse que la misma supone un estadio superior y trascendental, no solo en cuanto a lo que a la consolidación de la OCS se refiere, sino al capítulo que abre para las relaciones internacionales y para la propia rearticulación euroasiática. Es así que, OBOR, ha sido definida como “una comunidad de futuro compartido para toda la humanidad”.

Este concepto está enmarcado en una amplia concepción china sobre el funcionamiento armonioso y el destino de la humanidad. Esta definición encarna la esperanza del pueblo chino por un mundo armonioso y es un desarrollo creativo del espíritu tradicional en la nueva era de la globalización, donde todos los países alrededor del mundo comparten prosperidad y pérdidas, y están cada vez más interconectados con los otros. China ha ofrecido una nueva posibilidad, la cual se fundamenta en abandonar la ley de la selva, el hegemonismo y poder político de “suma cero” para reemplazarlo con la fórmula “ganar-ganar”. “La Franja y La Ruta” articula este concepto, y dentro de ese proyecto Asia Central tiene un lugar importante, por cuanto es “el corazón de Eurasia”, su centro, el puente terrestre, un histórico puente entre civilizaciones, un puente comercial, cultural, ese es el primer elemento de continuidad. De él se desprenden, la importancia que para China tiene la región para el mantenimiento de la seguridad fronteriza, regional, la posibilidad de cooperación en estas aristas así como en la económica, comercial, cultural, tal y como se propuso el Grupo de Shanghái y luego la OCS.

Puede decirse que con este espíritu los pueblos de la región tienen la posibilidad justamente de la rearticulación de Eurasia como concepto, de recuperar el protagonismo que una vez tuvo la región en la histórica Ruta de la Seda, ahora como naciones que forman parte de una estrategia global de nuevo tipo, donde la expresión futuro compartido para la humanidad tiene una connotación sumamente importante porque supone cambiar las reglas del juego económico incluso político, que va desde el comercio hasta la cultura. Construir esta comunidad de futuro compartido supone impulsar el desarrollo de un sistema de gobernanza internacional de los derechos humanos justo y promover esta causa mundial, así como la soberanía equitativa es la base, para lo cual el multilateralismo es un importante medio. Son de vital importancia la inclusividad y el aprendizaje mutuo. Se trata de una paz sostenible y el desarrollo sustentable.

Tales objetivos no están exentos de desafíos, así como tampoco se trata esta de una visión romántica de las relaciones regionales. Debe valorarse la influencia de Rusia y China en la dinámica de la integración de las repúblicas centroasiáticas por separadas, teniendo en cuenta sus objetivos específicos

hacia la región, a partir de diferentes concepciones, de diferentes proyecciones.

China ha dado un empuje económico al dinamismo regional pero hay muchos recelos entre la poblaciones locales del entorno euroasiático, sobre todo centroasiático en cuanto a lo que llaman, sobre todo desde los medios occidentales, expansión china. El accionar chino se percibe como mucho más invasivo en el mundo y por supuesto en sus vecinos más cercanos. Por su parte, Rusia tiene fuertes lazos históricos con la región, pero continúa mirándola como un área de influencia, como una periferia dependiente de un centro, y por demás sigue privilegiando a la parte eslava, por tanto también genera cierto nivel de desconfianza.

El acercamiento de China hacia Asia Central lógicamente levanta ciertos recelos en Rusia y entre los propios centroasiáticos ante temas como la compra de tierras, propiedades, el sector energético, el compromiso que significará el desarrollo de infraestructura en la región con capital chino. Es por ello que algunos especialistas consideran que ha sido la difícil situación de la economía rusa ha hecho que Moscú adopte hacia Beijing una postura más de cooperación que de rivalidad.

Sin dudas, estos elementos negativos han estado muy presentes en el desarrollo de los proyectos euroasiáticos. Sin embargo, justamente lo que ha hecho avanzar a los mismos es esta especie de alianza muy particular entre Rusia-China. Estas potencias han aprendido el arte de la convivencia y coexistencia pacífica, en la que priman los principios del multilateralismo y la multipolaridad, para lograr una relación ganar-ganar en una región de tanta competencia geopolítica. Los centroasiáticos han aprendido a interpretar ese arte y las posibilidades que les ofrece a nivel regional. Tal es así que estos proyectos lejos de ser antagónicos, han generado una capacidad de articulación y apoyo mutuo importante, y estos son principios muy valorados entre los centroasiáticos tan dados al espíritu nómada y la solidaridad tribal o a la mística compartida durante siglos con magníficas ciudades y tradiciones entre el legendario mundo persa. La OCS ha sido una escuela en este sentido.

De manera que la unión de Rusia y China genera confianza entre los centroasiáticos y en general en el entorno regional, genera seguridad, disminuye incertidumbres y la percepción de amenaza frente a los elementos de rivalidad y competencia regional, porque la cooperación entre ambos, bajo la fórmula ganar-ganar funge como un regulador de estas apetencias, a favor de un espacio común. Ambas partes concuerdan en que un conflicto de intereses en el área solo les haría perder y propiciar el ascenso de otras potencias.

Tanto Rusia como China comparten los principios de la multipolaridad y unas concepciones económicas donde las reglas del juego no sean

dictadas desde occidente. Sin lugar a dudas estas cuestiones los han hecho actuar en muchas ocasiones como aliados en cuanto la competencia regional. Todas estas cuestiones forman parte de un debate sobre si puede definirse la relación entre Rusia y China como alianza estratégica o sociedad. Lo cierto es que son potencias que han aprendido a convivir en la región y a construir una concepción diferente de Eurasia y de orden internacional en general, llegando a ser un contrapeso real frente a las potencias occidentales.

REFERÊNCIAS

- Abreu, Carlos Akira de la Puente. *Neorrealismo político vs multilateralismo democrático: un estudio comparado entre las organizaciones alternativas ALBA-TCP y la Organización de Cooperación de Shanghái*. P. 101. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20141009044109/PolicyBrief.pdf>
- Centro de Prensa Internacional: “El panturquismo ayer y hoy”. 2016. <http://eu.eot.su/2016/02/27/el-panturquismo-ayer-y-hoy/>
- Concepción, Sunamis Fabelo. Author’s PhD Thesis, in option to the title of Doctor in Historical Sciences, “La evolución de las tendencias integracionistas en Asia Central (1991-2015)”.
- Kadyrov, Shokhrat: A special Report for the Conference «The Turkmenistan: not on Orange revolution but Regional?». http://www.igpi.ru/bibl/other_articl/1119947605.html (29-2-2013)
- Nicolás de Pedro: “Eurasia emergente y evanescente: Identidades y rivalidades geopolíticas en Asia Central”, in *Notes Internationals CIDOB*. https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_154/eurasia_emergente_y_evanescente_identidades_y_rivalidades_geopoliticas_en_asia_central
- Oscar Villar Barroso. *Las contradicciones ruso-norteamericanas en el espacio postsoviético de Asia Central*. Tesis para optar por el grado científico de Doctor en Ciencias Históricas. FFH. UH. 2011.
- Sánchez Monroe, Juan: “El espacio ex soviético del Asia Central: Estados, clanes, linajes” In *El retorno de Eurasia*, Editorial Alianza, Barcelona, 2013.
- Tamames, Ramón: “Desarrollo económico e integración euroasiática, moneda global y paz universal”. 2010. <http://www.republica.com/universo-infinito/2010/12/01/desarrollo-economico-e-integracion->

euroasiatica-moneda-global-y-paz-universal-2/(20-6-2013).

RESUMO

El artículo está basado en el análisis de las tendencias integracionistas que han evolucionado en Asia Central entre 1991 y 2015. El mismo se aborda cómo la propia realidad histórica de las repúblicas centroasiáticas les condicionó la búsqueda de centros de referencia para orientar la construcción de sus sistemas políticos y económicos. Tal situación propició que estos países, desde su independencia, comenzaran a interactuar con importantes actores de las relaciones internacionales, con los cuales construyeron una serie de relaciones de interdependencia que fueron delineando dos concepciones integracionistas devenidas en tendencias: la occidental y la euroasiática. Esta última es la que más ha avanzado en el período estudiado, impulsada por Rusia y China con la puesta en marcha de importantes mecanismos de asociación, cooperación y concertación, entre los que se destaca la Organización de Cooperación de Shanghái, la Unión Económica Euroasiática y el proyecto Nueva Ruta de la Seda. En tal sentido el megaproyecto chino Un Cinturón Una Ruta está apoyado en toda una serie de bases conceptuales como resultado del avance y evolución tendencia euroasiática entendida en sentido amplio.

PALAVRAS-CHAVE

Asia central, Organización de Cooperación de Shanghái, Eurasianismo, tendencias integracionistas, Nueva Ruta de la Seda.

Recebido em 17 de dezembro de 2018.

Aprovado em 26 de março de 2019.

POTÊNCIAS EMERGENTES E NEGOCIAÇÕES DE PAZ: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NAS CONVERSACÕES NUCLEARES COM O IRÃ¹

Monica Ellen Seabra Hirst²

Introdução

Este artigo examina a performance do Brasil como colaborador para soluções pacíficas e a não-escalada de tensões globais e regionais. Recentemente, a diplomacia assertiva combinada com uma abordagem política inclusiva, tornaram-se componentes essenciais das tentativas brasileiras para superar impasses nas negociações de segurança internacional. O texto analisa essa aspiração com foco na iniciativa turco-brasileira de 2010 – popularmente conhecida como Declaração de Teerã –, que tinha como objetivo mediar a crise internacional causada pelo programa nuclear iraniano. Ambos os países trabalharam conjuntamente para persuadir o Irã a aceitar um acordo de troca de combustível, com vistas a evitar uma nova rodada de sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) contra o Irã. As descobertas apresentadas neste estudo foram sustentadas pela literatura acadêmica, a documentação oficial e entrevistas com diplomatas, autoridades internacionais e

1 A pesquisa de campo envolveu entrevistas com quadros brasileiros de alto nível (ex-Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, Embaixadora Maria Luisa Viotti, Embaixadora Regina Dunlop, Embaixador Guilherme Patriota, Professor Marco Aurelio Garcia, Professor Paulo Sergio Pinheiro), Embaixador Claude Heller do México; Especialistas Internacionais Marc Finnaud e Tim Caughley.

2 Doutora em Estudos Estratégicos pelo Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais / UFRGS (PPGEEI-UFRGS) (2011) e Mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (1982) e bacharel em História pela PUC-RJ (1976). Desde 2012 é professora titular do Departamento de Economia e Administração da Universidad Nacional de Quilmes e ensina no Mestrado de Estudos Internacionais da Universidade Torcuato di Tella. E-mail: hirstmoni@gmail.com

especialistas³.

A estrutura deste artigo é composta por cinco seções. A primeira seção oferece uma breve visão geral da presença de potências emergentes na segurança global e seus esforços em promover mudanças em uma ordem internacional liberal. A segunda seção aborda os conteúdos do envolvimento brasileiro na segurança global durante os anos de governo do Partido dos Trabalhadores (PT), com especial atenção para os processos de paz do Oriente Médio. Já a terceira seção foca na Declaração de Teerã; as ambiguidades da abordagem de mão dupla das potências ocidentais e as implicações para o Brasil de uma via autônoma de negociações com Turquia e Irã. A seção seguinte aborda as disputas suscitadas pela Declaração de Teerã, juntamente com a crescente politização da política externa no Brasil. As considerações finais contêm uma avaliação *ex-post* da Declaração de Teerã, sugerindo que, em vista de desenvolvimentos posteriores na política interna dos EUA, seu abandono em 2010 pode não ter sido o mais prudente para a paz mundial.

A Proatividade das Potências Emergentes na Governança Global

Durante a primeira década e meia do século XXI, um grupo de potências emergentes assumiu uma presença proativa em contextos multilaterais na promoção de inovações normativas e processuais. Esses Estados procuraram expandir a sua autonomia e o seu reconhecimento dentro do Sistema Internacional e, simultaneamente, atuaram como força de propulsão na transição para uma ordem multipolar (Hurrell, 2006, 2013; Cooper & Flermes, 2013). A proatividade das potências emergentes no início do século, baseada principalmente em atributos de poder brando, visava influenciar agendas multilaterais que lidavam com questões econômicas, políticas e de segurança. Em diferentes ocasiões, essas potências emergentes representaram uma nova fonte de pressão, trazendo um prisma alternativo para influenciar normas e ambientes institucionais (Aguirre, 2013). Isso se tornou um desenvolvimento gradual, desordenado e desigual nas questões mundiais.

A década de 2003-2013 representou o período de ouro da presença das potências emergentes na governança global. Durante esses anos, países como

3 O grupo BRICS é uma coalizão que reúne Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul para a cooperação econômica, financeira e política. A institucionalização do grupo ocorreu em 2009 e a África do Sul aderiu à coalizão em 2011. O IBAS - Fórum de Diálogo da Índia, Brasil e África do Sul - foi criado em 2003 como espaço para coordenação política, cooperação setorial e cooperação de investimento por meio do Fundo IBAS.

a Índia, o Brasil e a África do Sul tornaram-se fonte renovada de recursos e visões internacionais. Ao ampliar e aprofundar o escopo de seus compromissos nos assuntos mundiais, estruturaram uma inovadora coordenação entre Estados, com especial destaque para os grupos dos BRICS e IBAS⁴. A colaboração entre potências emergentes utilizou a diplomacia de nicho para lidar com demandas urgentes do mundo em desenvolvimento em nome de uma abordagem não-ocidentalizada. No que se refere à política do Oriente Médio, o foco recaiu sobre o processo de paz palestino-israelense, a estabilidade e a unidade do Iraque, uma solução diplomática para o programa nuclear iraniano e a não intervenção no cenário em mudança dos regimes árabes (Hirst, 2015).

A obtenção de assento no CSNU em 2011, como membros não permanentes, tornou-se uma oportunidade para o *cluster* BRICS-IBAS compartilhar e reforçar valores e perspectivas da política mundial que trouxessem uma perspectiva crítica do Sul a respeito dos conceitos e das prescrições da paz liberal do pós-Guerra Fria⁵. Os países se manifestaram contra as falhas dos círculos burocráticos das Nações Unidas (ONU) e em defesa de uma melhor coordenação entre o Conselho de Segurança (CS), a Assembleia Geral (AG) e os conselhos executivos das agências da ONU. Assim, a Comissão para a Construção da Paz (PBC) precisava de uma melhor interação com o CS.

Enquanto as potências ocidentais buscavam expandir as prerrogativas do CSNU para exercer pressão através de coerção e intervenção, as potências emergentes expressaram sua preocupação com as operações militares orquestradas por EUA-OTAN-ONU acompanhadas de pressão política recalcitrante (Ferdinand, 2014; Hirst, 2015). Neste contexto, a utilização de sanções tornou-se fonte de tensão e pressão no CS. Ao contestar sistematicamente seu uso no CSNU, as potências emergentes ressaltaram sua preocupação com os casos do Irã (2010), Líbia (2011) e Síria (2011) durante sua participação. O aumento do uso de sanções pela ONU andou de mãos dadas com a expansão das prescrições de intervenção. A coerção tornou-se um remédio para tratar “o contraterrorismo, prevenir conflitos, consolidar acordos de paz, proteger civis, apoiar a democracia (ou se opor a mudanças não constitucionais de governo) melhorar a governança de recursos e limitar a proliferação de armas nucleares” (Biersteker, Eckert & Tourinho, 2016, p.12). Embora sancionadas em nome de valores pró-democráticos, sanções e intervenções militares tornaram-se uma fonte de preocupação para a maior parte do mundo em desenvolvimento, particularmente por suas custosas imposições à população

4 Ver declarações do CSNU em 2011: para o Brasil: <http://www.un.int/brazil/SC_2011.html>; para a Índia: <<http://www.un.int/india/security2011.htm>>; e para a África do Sul: <http://www.southafricanewyork.net/speeches_pmun/speeches.php?year=2011&category=1>.

civil (Richmond, 2009; Richmond & Tadjbakhs, 2011). Essa preocupação foi essencial na tentativa do Brasil e da Turquia promoverem um acordo nuclear com o Irã em 2010.

A Diplomacia Assertiva Brasileira e a Gestão da Paz no Oriente Médio

Durante os anos das presidências de Lula da Silva e Dilma Rousseff, o Brasil aumentou sua busca por maior presença global e capacidade de iniciativa nos assuntos mundiais (Hirst & Lima, 2006; Dauvergne & Farias, 2012; Hirst, Lima & Pinheiro, 2010; Hurrell, 2008). A busca por reconhecimento internacional e por maior relevância política acompanhou a ideia de que a redistribuição de poder era indispensável para um sistema multipolar duradouro. As inovações buscadas no âmbito internacional dependiam do sistema de crenças da política externa brasileira entrelaçada com mudanças políticas domésticas recentes. As aspirações diplomáticas baseadas em princípios foram inspiradas nas ideias dos formuladores de política externa dos anos 1960⁶. Nesse contexto, uma geração de profissionais de pensamento semelhante se tornou responsável pela presença expandida do Brasil nas arenas econômico-social e político-securitária globais⁷. Um cluster de servidores e especialistas brasileiros assumiu cargos de destaque em organizações multilaterais expressando visões de mundo que fundiam crenças diplomáticas com os ideais defendidos pelo PT⁸. A assertividade brasileira dependia também das instituições estatais, a começar pelo Ministério das Relações Exteriores, comumente conhecido como Itamaraty, sob a orientação do Palácio da Alvorada, e do envolvimento de ministérios e agências governamentais específicas.

Ao longo do governo Lula da Silva, partidos e simpatizantes de centro-direita atacaram severamente as orientações e práticas de política externa. A divisão de pontos de vista sobre as preferências regionais e globais deu lugar

6 Araujo Castro e Santiago Dantas foram os “pais fundadores” da Política Externa Independente brasileira colocada em prática no período 1960-1964. Ver: Manzur, 2014; Vizentini, 1994.

7 Os exemplos destacados foram: Roberto Azevêdo, Diretor Geral da Organização Mundial do Comércio (OMC); José Graziano da Silva, como Diretor Geral da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO); Paulo Sérgio Pinheiro, como Presidente da Comissão Internacional Independente de Inquérito (COI) sobre a Síria; Paulo Nogueira Batista Jr., como Vice-Presidente Executivo do New Development Bank (NBD - Banco dos BRICS); Bráulio Dias como Secretário Executivo da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB); Sergio Duarte como Alto Representante das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento (UNODA).

8 Entrevistas com diplomatas e especialistas brasileiros.

à crescente politização, que envolveu políticos, acadêmicos e a mídia. Apesar de comuns, as orientações opostas sobre política externa escalaram para um novo grau de confrontação. Esse desenvolvimento faz parte de um amplo processo de amadurecimento, vinculado a tentativas persistentes de avançar políticas externas autônomas. Milani, Pinheiro e Lima (2017) sugeriram que esse processo na política externa brasileira está ligado a um dilema de progressão gradual. Nesse sentido, “as diferentes posições, e mesmo contradições, nas diretrizes de política externa durante os anos do PT no poder podem ser melhor entendidas como consequência do que chamamos de dilema da gradação” (Milani, Pinheiro & Lima, 2017, p. 597).

Durante os anos da administração liderada pelo PT, o Brasil esteve no CSNU como membro não permanente no período 2003-2004 e novamente em 2010-2011. Em ambos os períodos, o Brasil expressou suas preocupações com as prescrições do internacionalismo liberal e questionou as justificativas intervencionistas das potências ocidentais (Richmond, 2009; Richmond & Tadjbakhs, 2011). Ao tratar da grave agitação política e da escalada da violência, os diplomatas brasileiros defenderam a promoção da capacitação e o fortalecimento das autoridades locais, juntamente com soluções coletivas de segurança. O país também reivindicou a melhoria dos marcos jurídico-institucionais da ONU e a importância do direito internacional humanitário (Uziel, 2013; Hermann, 2011). As visões brasileiras expressaram apreensão em relação à legitimidade do uso da força e da coerção nas intervenções internacionais, com especial preocupação com o impacto humanitário da ação militar (Fonseca, 2011). A extrema pobreza e a falta de recursos institucionais dos países sujeitos à intrusão militar foram interpretadas como consequências do domínio colonial e neocolonial praticado pelos mesmos Estados apoiadores da intervenção. Ao abordar países vulneráveis, a diplomacia brasileira evitou o uso de termos como Estados falidos, frágeis ou fracos devido ao seu caráter estigmatizador e preconceituoso (Hirst, 2015).

O compromisso com a resolução pacífica de conflitos tem sido uma premissa e prática essencial da política externa brasileira (Guimarães & Almeida, 2017). Sob o governo Lula, o Itamaraty trabalhou arduamente para expandir o papel do Brasil como um agente da paz em cenários globais repletos de obstáculos. A tentativa brasileira de se envolver e fazer a diferença foi um processo cumulativo e não o resultado de iniciativas imprudente. Para o chanceler Celso Amorim, esta foi

Uma decisão política calculada, baseada em avaliações específicas do curso possível de ação. Entender os problemas de outras pessoas não tinha nada a ver com agir como um empreendedor consensual. Contribuir para os pro-

cessos de paz não parte de prescrições normativas, mas do raciocínio político; o Brasil tinha a capacidade de se colocar no lugar de outros para ajudar a encontrar soluções aceitáveis em negociações internacionais de impasse⁹.

Consequentemente, esta não poderia ser uma trilha solitária, nem poderia sustentar-se em impulsos unilaterais. Ativos de poder brando, trabalho em equipe com outras potências emergentes e multilateralismo proativo tornaram-se partes centrais da trama.

Nesse contexto, construir pontes para a paz no Oriente Médio tornou-se uma forte aspiração do governo Lula. O ativismo bilateral e multilateral foi seguido por gestos significativos nos órgãos da ONU, em um período no qual o 11 de setembro fez com que os assuntos do Oriente Médio nos diferentes órgãos da ONU se tornassem ainda mais politizados¹⁰. Partindo de relações prévias com os países do Oriente Médio, Brasília procurou fortalecer os laços e criar uma atmosfera de confiança e conexões construtivas com o mundo árabe com base na diplomacia de alto nível (Messari, 2006; Silva & Pilla, 2012). Uma pauta variada de projetos preencheu uma agenda de visitas presidenciais, transações econômicas, intercâmbios culturais, programas de cooperação e estreitos entendimentos políticos com os governos do Oriente Médio. O Brasil aprofundou as afinidades com os países árabes apoiando velhas reivindicações e expressando inquietação sobre os preconceitos das potências ocidentais. Acima de tudo, Brasília esperava se tornar um colaborador para paz na disputa palestino-israelense. A presença brasileira na Conferência de Anápolis em 2007 - junto com a Índia e a África do Sul - e na Conferência de Apoio à Economia Palestina para a Reconstrução de Gaza, em Sharm ElSheikh, em 2009, foi percebida por Brasília como uma conquista nessa direção¹¹. No mesmo espírito, o Brasil tentou mediar a situação entre Israel e Síria referente à devolução de território perdido¹² e participou da reconstrução libanesa pós-conflito¹³.

9 Entrevista da autora com Celso Amorim

10 O Brasil buscou envolvimento nas questões latentes do Oriente Médio antes do 11 de setembro de 2001, com destaque ao papel brasileiro em 1999 nos três painéis organizados pelo CSNU sobre o Iraque. Ver: Springer, J. (1999). UN Panel on Iraq Recommends 'Reinforced' Monitoring Regime. *Arms Control Association* <www.armscontrol.org/print/462>.

11 Em 2009, o reconhecimento brasileiro do Estado da Palestina foi seguido por Argentina, Chile, Uruguai, Equador e Bolívia.

12 Em 2004, o Brasil mudou o seu voto de abstenção na AGNU para um apoio favorável à demanda síria diante de Israel pela devolução das Colinas de Golan.

13 Em 2006, além de participar de esforços de assistência humanitária para atender a população libanesa, o Brasil assumiu a liderança do componente naval da UNIFIL, a missão de manutenção da paz da ONU no Líbano.

O Brasil também pretendia ajudar a encontrar um resultado pacífico para os problemas internos sírios iniciados em 2011, aproveitando as boas relações políticas e econômicas prévias mantidas com Damasco (Pinheiro, 2015). O país trabalhou duro no Conselho de Segurança, junto aos colegas do IBAS, para evitar o isolamento do regime de Assad. O Brasil se tornou crescentemente preocupado com as crises sírias e os danos causados pela intervenção internacional nos países árabes¹⁴ (Amar, 2014). O envolvimento na vigilância das Nações Unidas sobre o conflito na Síria resultou na presidência brasileira da Comissão Internacional Independente de Inquérito (CoI) sobre a República Árabe Síria, estabelecida em 2011 pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU¹⁵.

O Irã ocupou posição de destaque na agenda de Lula para o Oriente Médio. O aumento da cooperação comercial, tecnológica e científica com este país atingiu níveis sem paralelo. O comércio com o Irã subiu de USD 500 milhões para USD 1,24 bilhão no período 2002-2009 e depois para USD 2,18 bilhões em 2012¹⁶. Em 2010, o Irã foi o segundo comprador de carne bovina do Brasil, depois da Rússia¹⁷. Rapidamente, a repercussão nacional e internacional da aproximação tornou essa frente uma questão sensível interna e externamente da política externa do PT. Desde a vitória presidencial do nacionalista islâmico Mahmoud Ahmadinejad, a radicalização política no Irã se tornou uma fonte de irritação e preocupação para as potências ocidentais. Além disso, as agressivas posições anti-israelenses defendidas pelo líder iraniano contribuíram para aprofundar as tensões no Oriente Médio, alimentando a desconfiança internacional em relação a países que compartilhavam uma agenda positiva com Teerã. Nesse cenário, a determinação iraniana de manter a capacidade autônoma de combustível nuclear aumentou ainda mais as tensões.

A política externa de Lula da Silva e Dilma Rousseff estava fortemente comprometida com premissas nacionalistas de longa data, que incluíam recursos energéticos soberanos e capacidades tecnológicas autônomas (Vizentini, 1998). As premissas neodesenvolvimentistas dos governos do PT

¹⁴ Entrevista da autora.

¹⁵ O COI da Síria tornou-se a mais longa experiência de uma Comissão Internacional Independente de Inquérito da ONU, desde o começo de sua atuação em 2011 até o presente. Desde o início, o COI na Síria - conduzido por Paulo Sérgio Pinheiro - tornou-se instrumental ao enviado especial da ONU para auxiliar na busca por um diálogo político entre todas as partes envolvidas no conflito.

¹⁶ Dados fornecidos pelo sistema oficial de estatísticas do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (AliceWeb), fonte: <<http://aliceweb.mdic.gov.br//index/home>>.

¹⁷ Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC). Exportações Brasileiras de Carne Bovina 2010, fonte: <<http://www.abiec.com.br/download/anoal-2010.pdf>>.

elevaram as apostas na ordem nuclear global (Kassenova, 2014). Embora o Brasil tenha aderido ao Tratado de Não-Proliferação (TNP), o país contestou o regime nuclear internacional por sua abordagem discriminatória imposta aos Estados que não possuíam armas nucleares. Não obstante, as posições brasileiras sobre a energia nuclear não se traduziram em opiniões permissivas sobre programas não pacíficos no mundo em desenvolvimento. Brasília criticou a Índia e o Paquistão por suas resistências em concordar com o desarmamento nuclear, expressou sua preocupação quando a Coreia do Norte decidiu retirar-se do TNP em 2003 e defendeu a vigilância internacional do Programa Nuclear Iraniano (Patti, 2010).

A posição política e normativa brasileira sobre o poder atômico excedeu em muito a importância da produção e/ou consumo de energia nuclear no país¹⁸. Além de operar duas usinas nucleares, com capacidade própria de enriquecimento de urânio, e uma terceira usina em construção, o Brasil buscou a construção de um submarino com propulsão nuclear. Na realidade, o Brasil foi “o primeiro Estado sem armas nucleares a trabalhar em um submarino movido a energia nuclear” (Kassenova, 2014, p. 2). O submarino movido a energia nuclear fazia parte das aspirações globais brasileiras; representava uma porta de entrada para o “seleto clube de países com submarinos nucleares: Estados Unidos, Rússia, França, Grã-Bretanha e China¹⁹”.

O Brasil selou as intenções não militares das capacidades de enriquecimento de urânio com a Constituição Nacional de 1988, reforçada com o Acordo Nuclear, assinado com a Argentina em 1990 e a adesão ao TNP em 1998²⁰. O compromisso brasileiro com a não proliferação nuclear não implicou a renúncia da capacidade de enriquecimento de combustível. Além disso, o Brasil preferiu não assinar o Protocolo Adicional da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) sobre salvaguardas nucleares até que as potências nucleares cumprissem os compromissos de desarmamento²¹. As potências nucleares percebem essa preferência como insatisfatória se o Brasil continuar

18 Em 2016, a energia nuclear representou 2,6% da oferta interna de energia no Brasil. Ver: Ministério de Minas e Energia (MME). (2017). *Resenha Energética Brasileira – Exercício de 2016*.

19 Declaração de Dilma Rousseff na inauguração de um estaleiro naval no Rio de Janeiro, em 2013. Ver: “Brasil agora é parte do seleto grupo de países com submarino nuclear, diz Dilma Rousseff”. *Poder Naval*, 4 de março, 2013, fonte: <<http://www.naval.com.br/blog/2013/03/04/brasil-agora-e-parte-do-seleto-grupo-de-paises-com-submarinonuclear-diz-dilma-rousseff/>>.

20 O Brasil é também signatário do Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina (Tratado de Tlatelolco), que entrou em vigor em 1968.

21 O Brasil está entre um punhado de países com atividades nucleares significativas que não assinaram e/ou ratificaram o Protocolo Adicional do TNP. A lista inclui a Argélia, a Argentina, o Egito, a Síria e a Venezuela (Kassenova, 2014).

a desenvolver a tecnologia nuclear de uso dual.

A trajetória do Brasil na não proliferação nuclear foi um pilar essencial de sua assertividade diplomática na iniciativa com a Turquia e o Irã. Para Brasília, a defesa da soberania nuclear e a busca por uma solução diplomática para o emaranhado iraniano representaram os dois lados de uma mesma moeda.

A Declaração de Teerã

No início de 2010, as atenções do Conselho de Segurança da ONU voltaram-se para o Irã, diante de sua resistência em permitir a inspeção internacional de seu programa nuclear, o que levou à suspensão dos contatos com o Grupo de Viena²². O Brasil e a Turquia, como membros não permanentes do CSNU, propuseram ao Irã uma via diplomática, considerada pelos dois países como aceitável para o Grupo de Viena e para a Agência Internacional de Energia Atômica. Rotulada como a Declaração de Teerã, esta iniciativa visava sinalizar que era possível restabelecer conversas com o Irã de forma a alcançar um acordo nuclear sustentável. Partia-se do pressuposto de que o Brasil e a Turquia poderiam ajudar a restaurar a confiança entre o Irã e a comunidade internacional e evitar a aprovação pelo Conselho de Segurança da ONU de um pacote robusto de sanções contra o país (Parsi, 2013). Ainda mais importante, ambos os países esperavam que um acordo aceitável descartasse a possibilidade de uma intervenção militar contra o Irã (Parsi, 2010; Bâli, 2013; Amorim, 2015; Aguirre, 2010).

Uma sequência de acordos fracassados com a União Européia (UE) somou-se ao impacto da eleição do novo presidente iraniano em 2005. Ahmadinejad imediatamente tornou pública o seu desrespeito frente os acordos anteriores com a AIEA e contestou a aprovação sistemática pelo CSNU de sanções contra o Irã²³. A tensão internacional aumentou em 2006, depois que a AIEA divulgou informações sobre duas instalações de enriquecimento de combustível não contabilizadas²⁴. Em 2009, os iranianos recusaram um acordo de troca oferecido pelo Grupo de Viena, pelo qual 75% do urânio iraniano

22 O Grupo de Viena foi uma configuração reduzida do P5 + 1 (cinco membros permanentes no Conselho de Segurança mais a Alemanha) para agilizar os contatos entre a AIEA e o governo iraniano. Seus membros eram a Rússia, a França e os Estados Unidos.

23 As resoluções 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007) e 1803 (2008) do CSNU demandavam que o Irã suspendesse as atividades de enriquecimento de combustível e impuseram sanções sobre o país.

24 A AIEA monitorou o programa nuclear iraniano desde 2003. Ver: <<https://www.iaea.org/newscenter/focus/iran>>.

de baixo enriquecimento (LEU) seria trocado por combustível para abastecer o reator de Teerã²⁵. Nesse ponto, a AIEA declarou que não havia garantia das intenções não militares das atividades nucleares iranianas. Negociações com autoridades iranianas foram completamente canceladas e a aprovação de uma nova rodada de sanções do Conselho de Segurança da ONU tornou-se o cenário mais provável.

Os esforços brasileiros em contribuir para alcançar uma solução pacífica para superar o obstáculo nuclear iraniano passaram por três fases diferentes. A primeira fase inicia-se durante as trocas entre Brasília e Teerã no final de 2008 para organizar a visita do Estado de Ahmadinejad ao Brasil²⁶. Além das negociações bilaterais sobre comércio, os iranianos estavam ansiosos para encontrar formas de contornar as sanções dos EUA e da UE²⁷. Neste ponto, as potências ocidentais sugeriram que o Brasil poderia desempenhar um papel de intermediário nas negociações nucleares com o Irã. A mensagem do presidente Obama dando as boas-vindas aos amigos que “não escolheram dar as costas” ao Irã se tornou um forte incentivo. Contatos anteriores com o presidente da UE, Javier Solana e Al Baradei, na AIEA, foram incentivos na mesma direção (Amorim, 2015). O governo Obama expressou sua intenção em buscar uma abordagem dupla, na qual a diplomacia contrabalançasse a coerção (Obama, 2010). Os EUA e a UE foram decisivos para que o governo brasileiro entrasse em cena e definisse o escopo do que poderia ser alcançado com Teerã: “O objetivo era abrir uma porta que pudesse levar a um entendimento mais amplo com os iranianos”²⁸. Essa expectativa se ligou a uma ideia ainda efêmera de que o Brasil e os EUA poderiam trabalhar juntos em processos internacionais de paz, em um sentido mais amplo. As negociações, neste caso, se traduziram em recuperar a aquiescência de Teerã para aceitar um acordo de troca, seguindo o esquema previamente concebido pelo P5 + 1. Pouco depois, no entanto, a mudança de tom nas trocas da Casa Branca com o Palácio do Planalto desestabilizou a ideia de uma negociação coordenada EUA-Brasil-Turquia com o Irã. No lugar, uma crescente apreensão em relação às implicações da visita de Ahmadinejad ao Brasil tomou conta de conversa-

25 O combustível seria enriquecido a 20% na Rússia e enviado para a França para transformação em hastes para abastecer o Reator de Pesquisa de Teerã.

26 Conversações sobre a visita presidencial ao Brasil, a ser realizada em novembro de 2009, aconteceram durante a viagem de Celso Amorim a Teerã – a primeira vez em 17 anos que um chanceler brasileiro visitou o Irã.

27 As autoridades brasileiras fizeram uma distinção entre sanções multilaterais, as quais apoiavam, e sanções bilaterais. Isso teve impacto importante em áreas de transação como petróleo e energia.

28 Entrevista da autora com Celso Amorim.

ções bilaterais²⁹.

Uma segunda fase começa com a visita presidencial iraniana ao Brasil em novembro de 2009 e termina quando a Declaração de Teerã se torna o foco dos esforços de mediação brasileiros. Apesar da posição cada vez mais ambígua dos EUA em relação aos contatos do Brasil com o Irã, outras potências ocidentais mantiveram uma postura positiva, particularmente a França. Diplomatas brasileiros tornaram-se confiantes à medida que as autoridades iranianas se comprometiam a suspender as atividades de enriquecimento por 60 dias com a expectativa de que as sanções do CSNU pudessem ser evitadas. Uma sequência de eventos acontece durante esta fase: i) o Irã recusou a tentativa brasileira de reabrir as negociações da proposta de troca dos P5 + 1; ii) o conselho diretor da AIEA aprovou uma resolução condenando o Irã por não informar as atividades de enriquecimento de combustível e sugerindo que uma nova rodada de sanções deveria ser endossada pelo CS; iii) o Brasil, como membro da AIEA, se absteve na votação desta resolução; iv) o governo brasileiro decidiu dar continuidade aos esforços de mediação para conseguir que o Irã aceitasse um acordo de troca; v) o governo iraniano decidiu ampliar as capacidades de enriquecimento de seu programa nuclear; vi) os membros do CSNU iniciaram consultas para projetar um novo conjunto de sanções ao Irã; vii) a visita de Estado do presidente Lula ao Irã foi marcada para maio de 2010.

A terceira fase evolui durante os meses em que o Brasil e a Turquia negociaram com o Irã uma revisão do acordo de troca. Esta fase coincide com o mandato do Brasil como membro não permanente no CS no período 2010-2011. A presença no CS como membros não permanentes era essencial para que os dois países aprofundassem sua proximidade diplomática e trabalhassem juntos em um acordo renovado com Teerã. Para a Turquia, a parceria com o Brasil foi sem precedentes; o país nunca despertou especial interesse para Ancara. O governo turco vinha buscando uma solução diplomática para superar o impasse iraniano antes que a parceria com o Brasil se tornasse uma opção (Ozkan, 2010; Hacipasalioglu, 2014). Em 2006, Teerã já havia aceitado a oferta da Turquia para atuar como facilitadora nas trocas do Irã com potências ocidentais para manter o seu programa nuclear de enriquecimento de combustível. Para o governo turco, isso poderia atender a dois interesses; seria útil para a tão esperada adesão à União Europeia e poderia contribuir para um entendimento abrangente entre o Irã e os EUA (Bonab, 2009). Embora a Turquia fosse um membro menos experiente do que o Brasil no CS, do ponto de vista geopolítico o país tinha mais a oferecer como força mediadora no Oriente Médio. O envolvimento na questão nuclear iraniana foi parte de uma determinação mais ampla de política externa para influenciar os pro-

29 Entrevista da autora com Celso Amorim.

cessos regionais de paz, especialmente a disputa entre Israel e a Palestina. Semelhante ao Brasil, o impulso turco estava ligado a mudanças políticas internas; a ascensão do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP - Adele ve Kalkinma Partisi) em 2002 reuniu a determinação de expandir a influência na região e fortalecer uma postura autônoma. Em 2003, Washington foi pega de surpresa quando a Turquia, apesar de ser membro da OTAN, não permitiu que os militares dos EUA usassem seu território para apoio logístico durante a Guerra do Iraque. Desde 2009, como membro não permanente do CS, Ancara aprofundou seu compromisso com a causa palestina, o que levou a uma tensão crescente com os EUA (Karajah, 2012).

O acordo entre Brasil e Turquia deveria ser o mais próximo possível da proposta original do Grupo de Viena, tendo em mente as condições definidas pelo presidente dos Estados Unidos em relação às quantidades e sincronismo da troca de combustível, a transferência para um terceiro país e as formalidades com a AIEA (Amorim, 2015). Como afirmou Celso Amorim em entrevista para este trabalho, “todas as conversas com o Irã, seguindo as instruções iniciais dos EUA, foram cruciais. Mesmo assim, o refinamento de um acordo revisado e aceitável com o Irã resultou em uma árdua negociação com duros intercâmbios”. Durante as conversações tripartites, o Brasil e a Turquia aceitaram o pedido dos iranianos de que os direitos ao enriquecimento de combustível e ao tratamento não discriminatório fossem incluídos no esboço da Declaração.

A essência da Declaração de Teerã era um acordo de troca de combustível nuclear no qual os iranianos preservariam sua soberania - entendida como o direito ao enriquecimento de urânio - e se comprometeriam com o uso não militar de suas instalações nucleares. O acordo consistiu na aceitação pelo governo iraniano de depositar 1.200 kg de urânio de baixo enriquecimento (LEU) na Turquia monitorado pelo Irã e pela AIEA. O Irã depositaria 1.200 kg de três a cinco por cento de vergalhão enriquecido (o que representa quase 50% do estoque iraniano de LEU) na Turquia depois de um mês do acordo. Em troca, o Grupo de Viena (EUA, Rússia, França e AIEA) comprometeu-se a entregar, dentro de um ano, 20% de combustível enriquecido ao Irã para ser empregado em seu reator de pesquisa em Teerã. Caso a troca não ocorresse, a declaração afirmava que a Turquia devolveria imediatamente o LEU ao Irã.

Brasil e Turquia acreditavam que ganhar a confiança do P5 + 1 poderia conter as sanções do Conselho de Segurança da ONU³⁰. Não obstante, a mídia especializada e os estudiosos tendem a compartilhar a opinião de que isso estava fora de questão (Dreyfuss, 2010). Embora a Declaração de Teerã tenha

30 Entrevista da autora com Celso Amorim.

sido inicialmente uma proposição induzida pela Casa Branca, os EUA estiveram céticos durante todo o tempo. O governo Obama nunca considerou que a iniciativa fosse eficaz para impedir que o Irã obtivesse capacidade para construir uma arma nuclear. Assim, os EUA nunca sinalizaram que desistiriam de buscar uma nova rodada de sanções contra o Irã. Enquanto encorajava a Turquia e o Brasil a trabalhar no acordo de troca de combustível com o Irã, os EUA progrediram nas negociações com os parceiros do P5 no CS para preparar um novo e mais severo conjunto de sanções ao Irã. De fato, ganhar o apoio da Rússia e da China para aprovar a resolução elaborada contra o Irã tornou-se mais relevante para o governo dos EUA do que uma negociação bem-sucedida entre Brasil e Turquia. O aumento da capacidade de enriquecimento do programa nuclear iraniano ampliou a incerteza de sua natureza pacífica, que se tornou um argumento convincente para justificar instrumentos coercitivos como preferenciais ao caminho diplomático.

Em maio de 2010, as potências ocidentais reagiram habilmente ao entusiasmado anúncio da Declaração de Teerã feita pelos presidentes Da Silva, Endorgan e Amadinejad³¹. O fato de o Brasil e a Turquia terem conduzido negociações com o Irã sem um mandato formal justifica a reação descompromissada das potências mundiais. A Declaração de Teerã foi questionada por sua imprecisão. Foi considerada ultrapassada e pouco clara em suas especificações, como em relação aos países que abasteceriam o Irã com combustível para reatores e o lapso de tempo em que isso ocorreria (Kassenova 2014, p.90). Além disso, a falta de endosso divulgado pelas autoridades norte-americanas, particularmente pela Secretária de Estado Hilary Clinton, contribuiu para desacreditar a iniciativa e reduzir o impacto positivo que poderia ter³².

O ressentimento Brasil-EUA tornou-se imediato e mútuo. Brasília se ressentiu da súbita mudança por parte do governo Obama depois de ter explicitado apoio; Washington reclamou que as negociações entre Brasil e Turquia com o Irã poderiam prejudicar a legitimidade da resolução do CS aprovando novas sanções contra o Irã.

Mais Desencontros, Menos Encontros no Conselho de Segurança

Mesmo quando bem sucedidas, as negociações de paz podem fracas-

31 Ver: LaFranchi, H. (2010). America's New 'Duel-Track' Approach to Iran Nuclear Program. *Christian Science Monitor*, fonte: <<http://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2010/0520/America-s-new-dual-track-approach-toIran-nuclear-program>>.

32 Ver: <<http://www.ft.com/content/58caa4b4-62a4-11df-b1d1-00144feab49a>>.

sar por diferentes razões; sendo um deles a falta de reconhecimento internacional. Os esforços do Brasil e da Turquia para negociar com os iranianos haviam se tornado tão intensos quanto a energia que Washington gastou para assegurar apoio do CS para a aprovação da Resolução 1929, particularmente de Pequim e Moscou. A mudança chinesa e russa de última hora resultou de acordos concretos com os EUA e outras potências ocidentais de que as sanções não prejudicariam suas relações com o Irã. Isso deixou pouco tempo e esperança para que Brasília e Ancara congelassem a aprovação da resolução no CS. Conforme as negociações no CS concentravam-se na inexorabilidade de uma solução coercitiva, elas se dissociavam completamente da busca por uma solução diplomática com o Irã. O fato de que as consultas e o ajuste fino da Resolução de 1929 ocorreram enquanto as conversações diplomáticas Brasil-Turquia-Irã estavam ocorrendo reduziram o consenso no CS para uma única faixa. Quando a Declaração de Teerã foi anunciada (17 de maio de 2010), aumentou a pressão dos EUA no CS pela aprovação da Resolução de 1929. Como os EUA evitaram qualquer tipo de apoio ao acordo trilateral, tornou-se particularmente difícil que a mediação do Brasil e da Turquia recebesse reconhecimento internacional. Além disso, a eficácia da Declaração de Teerã rapidamente erodiu quando o Grupo de Viena lançou dúvidas sobre seu conteúdo e o governo iraniano adiou formalidades indispensáveis com a AIEA. A Resolução 1929, aprovada em 9 de junho de 2010, impôs um embargo total de armas ao Irã, proibiu o país de todas as atividades relacionadas a mísseis balísticos, congelou todos os bens pertencentes à Guarda Revolucionária Iraniana e companhias de navegação do país e impôs inspeções a qualquer carga ou instituição financeira iraniana³³. Portanto, as sanções aprovadas pelo CS tornaram a Declaração de Teerã descartável.

Os votos negativos do Brasil e da Turquia no Conselho, embora tecnicamente não fosse impedimento para a aprovação da resolução, atrapalharam o teatro das potências ocidentais. Embora não tenha sido possível conter a Declaração de Teerã, o governo dos EUA tentou aplacar o Brasil e a Turquia para evitar uma votação fragmentada no CS (Amorim, 2015). Ambos os países coincidiram na justificativa de seus votos contrários. A Turquia destacou as implicações regionais da iniciativa e as responsabilidades que o Irã deveria assumir no processo de paz no Oriente Médio. O Brasil enfatizou seu desacordo com o uso de métodos coercitivos e criticou o sigilo de suas negociações, lamentando os resultados da resolução aprovada para os iranianos e a paz mundial. O governo Lula tomou a decisão de se posicionar contra a resolução duas semanas antes de sua votação, embora alguns círculos diplomáticos brasilei-

33 Ver: Resolução 1929 CSNU (2010), fonte: <[www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1929\(2010\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1929(2010))>.

ros e estrangeiros considerassem a abstenção uma opção preferível (Amorim, 2015). A decisão de votar contra a Resolução 1929 assumiu conotações controversas para a política externa do Brasil. Esta foi a primeira vez que o Brasil se posicionou contra uma resolução no CS, em 20 anos de filiação intermitente.

Uma visão geral das declarações no CS mostra que as reações à Declaração de Teerã eram diversas e variavam em seu tom³⁴. A justificativa das sanções foi correlacionada à ênfase na estratégia de mão dupla. Isso implicou a aceitação da coerção e da negociação como cursos complementares de ação para salvaguardar o regime de não proliferação desafiado pelo Irã. As potências ocidentais compartilhavam pontos de vista semelhantes, nos quais alegações acusatórias contra o Irã justificavam uma agenda robusta de sanções e lamentavam as deficiências da Declaração de Teerã. O representante dos EUA (des)qualificou a iniciativa como uma mera tentativa de melhorar a proposta de 2009 do reator de pesquisa de Teerã. Os franceses e britânicos argumentaram que a Declaração de Teerã não havia atingido seu objetivo, pois na verdade permitia que o governo iraniano mantivesse atividades de enriquecimento de combustível. Os países em desenvolvimento que se encontravam no CS - Gabão, Nigéria, Uganda e Líbano - expressaram opiniões positivas sobre o significado das iniciativas de construção de confiança como a Declaração de Teerã. O Líbano, único país a se abster, mostrou maior preocupação com as dificuldades enfrentadas pelo Oriente Médio para se tornar uma zona livre de armas nucleares, particularmente com a recusa de Israel em aderir ao TNP.

É relevante observar que o México - o outro membro temporário da América Latina no CS -, que presidiu o Conselho na época, enquanto enfatizava excessivamente o compromisso com a não proliferação, ignorou completamente a Declaração de Teerã. Duas explicações ajudam a entender essa omissão: a falta sistemática de convergência entre o México e o Brasil em questões de governança global, mencionando suas diferenças em relação às propostas para a reforma do Conselho de Segurança; em segundo lugar, laços estreitos entre o México e os EUA em questões de paz e segurança mundiais. O México argumentou que o Brasil não compartilhou informações sobre as negociações com a Turquia e o Irã e que a Declaração de Teerã foi uma “surpresa geral” (Heller, 2012, p. 27). Além disso, o México não considerou essa iniciativa como pertinente, interpretada como um gesto midiático brasileiro e uma fonte de enorme irritação para as potências ocidentais³⁵.

34 Ver documentos relacionados ao encontro de número 6.335 do CSNU em 9 de junho de 2010, quando a Resolução 1929 foi adotada, fonte: <<http://repository.un.org/handle/11176/14002>>.

35 Entrevista da autora com Claude Heller.

Politização Doméstica e Além Dela

No Brasil, a Declaração de Teerã tornou-se uma questão imediata de politização. O Ministério das Relações Exteriores defendeu que as negociações com o Irã “poderiam ajudar a evitar o pior cenário possível”³⁶. Segundo o ministro Amorim, o Brasil também alcançaria um novo status na intermediação internacional pela paz. Seguindo a orientação da escola autônoma de pensamento, Amorim encontrou inspiração nas palavras do ex-chanceler Santiago Dantas: “Se você ajuda a resolver problemas, você se torna mais prestigioso e pode crescer sem perder princípios”³⁷.

O ir e vir de diplomatas brasileiros e turcos para Teerã, destacado pela mídia local e internacional, foi imediatamente fonte de politização no Brasil. Em atendimento a uma sessão aberta do Comitê de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal, Amorim tentou obter apoio para a Declaração de Teerã. Ele alertou sobre as implicações das sanções apressadas lideradas pelos EUA aprovadas no CS³⁸. No entanto, a falta de apoio interno manifestou-se antes, durante e depois da Declaração de Teerã prevalecer. Os círculos conservadores brasileiros questionaram as posições autônomas do Itamaraty; eles deram pouco crédito aos esforços de mediação e apoiaram uma nova rodada de sanções do CSNU contra o Irã. Três alegações se destacaram: i) os esforços de negociação com o Irã comprometeram a credibilidade internacional do programa nuclear brasileiro³⁹; ii) a iniciativa ilustrou uma relação perigosa e indesejável entre o Brasil e o Irã⁴⁰; iii) o Brasil não apresentava interesses no Oriente Médio para justificar tal envolvimento.

O primeiro ponto questionou os custos desnecessários provenientes dos mal-entendidos com os EUA e potências do Ocidente causados pela iniciativa e subsequente voto contrário no CS. Destacou-se o efeito de contaminação que isso poderia ter em questões de não proliferação. Todos os argumentos existentes para legitimar o peso do Brasil desempenhando um papel construtivo na política global nuclear eram distorcidos para enfatizar sua

36 Entrevista da autora com Celso Amorim.

37 Entrevista da autora com Celso Amorim.

38 Ver: Câmara Notícias (9 de junho de 2010). Declaração de Teerã fez ONU apressar sanções ao Irã, diz Amorim, fonte: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/148685-DECLARACAO-DE-TEERA-FEZ-ONU-APRESSAR-SANCOES-AO-IRA,-DIZ-AMORIM.html>>.

39 Ver: Goldenberg, J. (15 de março de 2010). O Brasil, o Irã e as armas nucleares. *O Estado de S. Paulo*.

40 Ver: Lafer, C. (17 de abril de 2010). O Brasil e a nuclearização do Irã. *O Estado de S. Paulo*, fonte: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,o-brasil-e-a-nuclearizacao-do-ira,539754>>.

vulnerabilidade e falta de autoridade. Este ponto relacionou-se com o papel do Brasil na governança global e as implicações das preferências de política externa nas agendas disputadas. Essa foi uma perfeita ilustração sobre as dualidades de longa data da política externa brasileira, nas quais o curso de ação autônomo se opunha à aquiescência aos interesses e regras das potências ocidentais (Milani, Pinheiro & Lima, 2017).

A segunda polêmica aludiu à questão da “boa e má companhia” na política mundial. Uma vez que as negociações trilaterais avançaram, apesar do “nariz torcido” dos EUA, elas entraram em um terreno sensível. O Brasil e a Turquia se viram mais inclinados a buscar conversas confiáveis com o Irã por meio de canais bilaterais, o que envolveu uma forte dose de diplomacia presidencial. A imprensa nacional sublinhou que as negociações trilaterais progrediram graças à química entre os presidentes Lula e Ahmadinejad, com implicações que foram além da Declaração de Teerã. Seguindo esses argumentos, conversas conjuntas com a Turquia faziam parte da decisão de se alinhar ao regime iraniano no Oriente Médio, que envolvia o consentimento de suas violações aos direitos humanos⁴¹. Essa interpretação questionou a imparcialidade das negociações tripartites, sugerindo que as decisões de política externa do governo eram tendenciosas e maléficas para o país.

Uma terceira linha de raciocínio tocou a dimensão geopolítica, trazendo dois corolários; distância geográfica e os confrontos religiosos inexistentes na sociedade brasileira. Por que se envolver nas agendas conflituosas do Oriente Médio? Além disso, o Brasil deveria primariamente assumir responsabilidades de liderança e políticas no contexto regional, auxiliando a desfazer disputas interestatais de longa duração e conflitos políticos internos⁴². Essa alegação trouxe à tona o frágil elo entre as dimensões regional e global da política externa de Lula e os custos da falta de apoio latino-americano às aspirações globais brasileiras (Malamud, 2011). Não obstante a prioridade da política regional (particularmente na América do Sul) na política externa brasileira durante os anos de governo do PT, a sua ligação com as aspirações globais era irregular e desigual (Hirst & Lima, 2015; Vigevani & Cepaluni, 2009). O fraco resultado do projeto brasileiro de construir uma agenda inter-regional entre o mundo árabe e a América do Sul foi um exemplo da falta de automatismo no nexo regional-global. O Brasil atuou como potência regional, mas não contou

41 Ver: Lafer, C. (17 de abril de 2010). O Brasil e a nuclearização do Irã. O Estado de S. Paulo, fonte: <<http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,o-brasil-e-a-nuclearizacao-do-ira,539754>>.

42 Além do caso da Colômbia, outras menções sobre de “omissões” foram feitas, como o conflito Argentina-Uruguai sobre as fábricas de papel, a disputa territorial Chile-Bolívia e a crise política na Venezuela. Ver: O Estado de São Paulo (27 de julho de 2010). Entre o Erro e a omissão, fonte: <<http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,entre-o-erro-e-a-omissao-imp-,586454>>.

com apoio regional para a sua projeção na governança global. A visão crítica da Declaração de Teerã por parte do México, o outro membro latino-americano do CS em 2010, foi um sinal claro da falta de apoio regional às aspirações globais do Brasil.

Mesmo quando reconhecia a projeção internacional do Brasil, a mídia dificilmente deu crédito aos esforços diplomáticos em si ou a sua eventual contribuição ao processo de paz no Oriente Médio. De fato, quando o CS aprovou a Resolução 1929, a condenação da política externa tornou-se muito mais vociferante do que os lamentos que esse revés poderia representar para a paz mundial. Seguindo uma perspectiva semelhante, acadêmicos no Brasil e no exterior questionaram a Declaração de Teerã por ser ambiciosa e/ou inconsistente com as restrições domésticas e internacionais (Mares & Trinkunas, 2016; Burges, 2013; Lafer, 2010; Ricupero, 2010; Abdenur, 2010).

Nos anos seguintes, a Declaração de Teerã foi uma questão permanente na polarização do debate público brasileiro sobre política externa. Controvérsias domésticas sobre as preferências políticas aumentaram durante os anos da presidência de Dilma Rousseff. O governo Rousseff tentou manter uma distância do regime iraniano com uma posição crítica em relação às violações de direitos humanos. No entanto, a polarização política levou a simplificações ideológicas em que as nuances da política externa do PT se tornaram irrelevantes. A crise que causou o colapso político e econômico do Brasil em 2015 aprofundou ainda mais o desmantelamento do rumo da política externa do país (Hirst & Lima, 2015). A presença brasileira foi reduzida e tornada medíocre em arenas globais e regionais (Rodrigues, 2017). Ironicamente, após o golpe contra Dilma Rousseff em 2016, os julgamentos em relação à política externa do governo Lula foram amenizados. Nesse contexto, a percepção da Declaração de Teerã como valiosa fonte de prestígio diplomático não é mais compartilhada exclusivamente pelos partidários do PT (Ricupero, 2017).

(Re) Considerações finais

A Declaração de Teerã deve ser entendida como uma iniciativa diplomática de busca pela paz que pretendia abrir um caminho – até então completamente fechado – para uma negociação mais abrangente. A reação entre analistas provenientes de países que figuram como potências nucleares à essa iniciativa tem sido mais favorável que aquela veiculada na mídia e em círculos diplomáticos nacionais e internacionais. Ela conecta a iniciativa com a relevância do envolvimento de potências emergentes em questões sensíveis no âmbito securitário. Opiniões qualificadas expõem que, como uma potência

emergente, o Brasil detinha a capacidade de criar um “ambiente produtivo que ajudou a quebrar o gelo e trazer o Irã para uma opção construtiva”, ainda mais quando os iranianos poderiam estar a caminho do uso militar de seu programa nuclear⁴³. Seguindo linhas similares: “analistas estrangeiros de políticas nucleares enfatizaram a importância de existirem atores alternativos buscando resultados que são difíceis de alcançar trabalhando apenas com os atores tradicionais” (Kassenova, 2014, nota de rodapé 172).

O frustrante resultado da Declaração de Teerã ressalta que as potências emergentes dificilmente escapam das restrições de apenas depender das capacidades de poder brando. Interpretações recentes destacam que a intransponível hierarquia de ordem mundial é a principal razão destas limitações (Levaggi & Yilmaz, 2018). Desafiar essas restrições com posturas autônomas tem sido interpretado como custoso e contraproducente. Na verdade, as potências ocidentais tendem a perceber as iniciativas das potências emergentes na tentativa de agir autonomamente como inconstantes e pouco confiáveis. Como já foi dito, a presença expandida de potências emergentes depende da sua capacidade de reconhecimento pela comunidade internacional, particularmente pelos círculos internos da política mundial (Milani, Pinheiro & Lima, 2017). A princípio, a decisão brasileira de embarcar com a Turquia em conversas com o Irã respondeu aos incentivos transmitidos por atores internacionais de alto nível - incluindo a Casa Branca - que escolheram, então, recuar no caminho diplomático. Assim, o incentivo não implicava um cheque em branco e foi retirado assim que o Brasil e a Turquia decidiram buscar um acordo de troca revisado, que atendia a certos pedidos políticos do governo iraniano.

A Declaração de Teerã deve ser considerada como um capítulo valioso na longa história das negociações internacionais do programa nuclear iraniano. Deveria também ser reconhecida pelo seu significado, como contestação aos métodos coercitivos liderados pelo Ocidente para abordar a segurança mundial (Metais, 2013). O frustrante resultado dessa iniciativa não impediu que o Brasil voltasse a trabalhar com parceiros emergentes – Índia e África do Sul – no Conselho de Segurança em 2011, com o intuito de questionar as prescrições intervencionistas liberais aplicadas ao mundo árabe.

Este texto parte da ideia de que as potências emergentes podem introduzir uma abordagem inovadora para lidar com crises internacionais envolvidas em tensões violentas e crescentes. O envolvimento dos atores do Sul nos processos de paz depende da crença de que eles podem oferecer um elemento de confiança e visões de mundo compartilhadas, bem como contribuir para a engenharia de acordos políticos e soluções pacíficas. Juntamente com outros

43 Entrevista da autora.

estados de menor peso, eles pretendem se encaixar e alterar o tabuleiro de xadrez controlado pelas potências mundiais dominantes (Goetschel, 2011). No entanto, as potências emergentes não são protegidas de suas próprias vulnerabilidades e fraquezas, o que pode prejudicar o seu desempenho internacional e torná-las atores voláteis no cenário internacional (Gardini, 2016). O governo Lula enfrentou um mundo securitizado em que a divisão Norte-Sul reforçou a visão de que as ameaças estavam associadas a realidades vulneráveis. Questionar prescrições liberais despertam irritação e desconfiança, particularmente dos EUA.

Durante o segundo mandato do governo Obama (2012-2016), depois que as sanções do Conselho de Segurança contra o Irã foram aplicadas, um novo processo de negociação conduzido pelo P5 + 1, liderado pelos EUA, resultou no Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA).⁴⁴ Em meados de 2015, após dois anos de negociações, o acordo foi anunciado como um feito extraordinário para a paz mundial⁴⁵. Uma comparação entre a Declaração de Teerã e o JCPOA é dificilmente sustentável devido às enormes diferenças de escopo, conteúdo, atores e procedimentos (Rocha & Pereira, 2014). Embora as diferenças sejam inquestionáveis, a essência das duas negociações de troca de combustível é inegável. Isso levanta a questão da política de poder e prontidão/maturidade na mediação da paz (Gilady & Russett, 2002)⁴⁶.

A estratégia de mão dupla apresentada pelos EUA em 2010 foi, de fato, uma abordagem de dois-tempos incompatível. A opção das potências Ocidentais pela resolução das sanções dissociou-se rapidamente das negociações tripartites que resultaram na Declaração de Teerã. As potências ocidentais defendiam métodos coercitivos para prejudicar o Irã como um caminho

44 Em abril de 2015, o Irã e o P5 + 1 concordaram sobre uma estrutura para o acordo nuclear e, em julho de 2015, concordaram sobre o plano. Sob este acordo, o Irã deveria eliminar seu estoque de urânio de médio enriquecimento, cortar seu estoque de urânio de baixo enriquecimento em 98% e reduzir em cerca de dois terços o número de suas centrífugas a gás por 13 anos. Segundo o acordo, o Irã só enriquecerá urânio em até 3,67% e a AIEA irá monitorar e verificar a conformidade do Irã com o acordo. Em troca, o Irã receberá redução nas sanções econômicas relacionadas a armas nucleares. Ver: BBC News (13 de outubro de 2017). Acordo nuclear do Irã: principais detalhes, em: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-33521655>>.

45 Ver: Gordon, M., & Sanger, D. (14 de julho de 2015). Deal Reached on Iran Nuclear Program; Limits on Fuel Would Lessen With Time. *The New York Times*, em: <<https://www.nytimes.com/2015/07/15/world/middleeast/irannuclear-deal-is-reached-after-long-negotiations.html>>; Morello, C., & DeYoung, K. (14 de julho de 2015). Historic deal reached with Iran to limit nuclear program. *The Washington Post*, em: <https://www.washingtonpost.com/world/historic-nuclear-deal-with-iran-expected-to-be-announced/2015/07/14/5f8dddb2-29ea-11e5-a5ea-cf74396e59ec_story.html?utm_term=.3f429b793510>.

46 Ao abordar a relação entre as teorias de maturação e prontidão, Cantekin sugere uma abordagem abrangente que enfatiza a sua natureza complementar (Cantekin, 2016).

indiscutível e para alcançar negociações futuras, o que implicava um momento específico. Para o Brasil e a Turquia, “tempo amadurecido” já havia sido alcançado em 2010, uma vez que o Irã concordou com os termos da Declaração de Teerã. O Brasil e a Turquia conceberam essa negociação como um primeiro passo, que colocaria as sanções de lado e oxigenaria as relações do Irã com a comunidade internacional. No entanto, o que prevaleceu foi uma nova rodada de sanções particularmente prejudiciais para a economia iraniana e danosa às relações das potências ocidentais com o Irã⁴⁷. Não obstante, levou mais de três anos para que as potências ocidentais concordassem que o tempo chegara para iniciar negociações com o Irã. A maturação foi justificada pelas mudanças políticas no país e pelos efeitos impostos pelas sanções de 2010.

No entanto, outros cálculos e prognósticos falharam. Nove anos se passaram e o programa nuclear iraniano ainda é um assunto instável na política mundial. Depois de comemorado em todo o mundo em 2015, o JCPOA tornou-se um assunto controverso na campanha presidencial dos EUA em 2016 e um tema altamente politizado no Capitólio. Uma vez no poder, a desaprovação estridente do presidente Trump ao acordo com o Irã levou a Casa Branca a decidir pela retirada dos EUA. Para as potências europeias e a AIEA, além de representar uma fonte de mal-entendido com Washington, isso abre um novo capítulo de perigosa incerteza⁴⁸. Simultaneamente, a turbulência crescente no Irã, alimentada pelos custos das sanções à população e reforçada pelas respostas nacionalistas do regime de Teerã, contribuiu para a reinstalação de um clima de confrontação nas relações do Irã com a comunidade internacional. A política conflitiva dos EUA com o Irã entrou agora em uma nova fase. Além disso, e ironicamente, o Brasil se tornou um aliado próximo dessa abordagem. A vitória de Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018 levou a uma dramática mudança na política externa brasileira, que inclui um forte alinhamento com os EUA e laços sem precedentes com Israel⁴⁹.

Embora essencialmente especulativo, o argumento contra factual pode ser útil neste caso. Dividido em quatro questões sequenciadas, conjectu-

47 As sanções da Resolução 1929 incluíam uma estrutura para a inspeção de portos e cargas suspeitas em alto-mar; congelamento de ativos e proibições de viagens para pessoas físicas e jurídicas; aumento do embargo de armas; e bloqueio financeiro às transações dos bancos iranianos.

48 Ver: El País (12 de janeiro de 2018). La UE urge a Washington a mantener el pacto nuclear con Irán, em: <https://elpais.com/internacional/2018/01/11/actualidad/1515685864_884220.html>.

49 Ver: <<https://en.radiofarda.com/a/bolsoaro-brazil-impact-on-iran-influence-in-latin-america/29707045.html>>; <<https://uk.reuters.com/article/uk-venezuela-politics-usa-brazil/u-s-brazilian-vice-presidents-discuss-venezuelahttps://www.theguardian.com/world/2019/mar/18/jair-bolsonaro-us-visit-alliance-trump>>.

ra-se: (i) a aceitação da Declaração de Teerã pelo P5 + 1 teria evitado a resolução 1929 do Conselho de Segurança das Nações Unidas? (ii) teria essa aceitação acelerado as negociações com o Irã e aliviado tensões, o que evitaria maior politização eleitoral nos EUA em 2017? (iii) uma negociação mais ampla, semelhante à do JCPA de 2015, teria ocorrido em um momento melhor da política doméstica dos EUA? (iv) e finalmente, a paz no Oriente Médio estaria menos distante?

REFERÊNCIAS

- Abdenur, R. (2010, July 25). Brasil-Irã: como fazer amigos e dar-se mal. *Folha de S. Paulo*.
- Aguirre, M. (2010, June 2). Brazil, Turkey and Iran. A new global balance. *Open Democracy*, from <https://www.opendemocracy.net/author/mariano-aguirre>.
- . (2013, January 22). BRICS: a new cooperation model? *Open democracy*, from <http://www.opendemocracy.net/mariano-aguirre/brics-new-cooperation-model>.
- Amar, P. (2014). *The Middle East and Brazil: perspectives on the new global South*. Indiana University Press, Bloomington.
- Amorim, C. (2015). *Teerã, Ramalá e Doha* [Tehran, Ramallah and Doha]. Benvirá, São Paulo.
- Bâli, A. (2013). Negotiating non-proliferation: international law and delegation in the Iranian nuclear crisis. *UCLA Law Review*, vol. 61, n. 2. pp. 232-324.
- Biersteker, T. J., Eckert, S. E., & Tourinho, M. (Eds.) (2016). *Targeted sanctions*. Cambridge University Press.
- Bonab, R. G. (2009). Turkey's emerging role as a mediator on Iran's nuclear activities. *Insight Turkey*, 11(3), 161.
- Burges, S. (2013). Mistaking Brazil for a middle power. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(2), 286-302.
- Cantekin, A. (2016). Ripeness and readiness theories in international conflict resolution. *Journal of Mediation & Applied Conflict Analysis*, 3(2), 75-90.
- Cooper, A. F., & Flemes, D. (2013). Foreign policy strategies of emerging powers in a multipolar world: An introductory review. *Third World Quarterly*, 34(6), 943-962.
- Dauvergne, P., & Farias, D. B. L. (2012). The rise of Brazil as a global develop-

- ment power. *Third World Quarterly*, vol. 33, Issue.5, pp.903-917
- Dreyfuss, R. (2010). United States Slams Turkey, Brazil over Iran. *Washington Report on Middle East Affairs*, August, pp. 28-31.
- Ferdinand, P. (2014). Rising Powers at the UN: An analysis of the voting behaviour of BRICS States in the General Assembly. *Third World Quarterly*, Vol. 35, Issue 3, pp.376-391.
- Fonseca, G. Jr. (2011). Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Policy. *Global Governance*, vol. 17, pp.375-397.
- Gardini, G. L. (2016). Brazil: What Rise of What Power? *Bulletin of Latin American Research*, 35(1), 5-19.
- Gilady, L., & Russett, B. (2001). Peacemaking and Conflict Resolution. In: Carlsnaes, W., Risse, T., & Simmons, B. A. *Handbook of International Relations*. Sage, London, pp.392-408.
- Goetschel, Laurence. (2011). Neutrals as brokers of peacebuilding ideas? *Cooperation and conflict*, 46(3), 312-333.
- Guimarães, F. S., & Almeida, M. H. T. (2017). From Middle Powers to Entrepreneurial Powers in World Politics: Brazil's Successes and Failures in International Crises. *Latin American Politics and Society*, 59(4), 26-46.
- Hacipasalioğlu, F. (2014). *The significance of 2010 Iran-Turkey-Brazil nuclear deal for Turkey and Brazil*. Naval Postgraduate School Monterey.
- Heller, C. (2012). Una contribución por un mundo mejor: las presidencias de México en el Consejo de Seguridad de la ONU (2009-2010). In: Dondisch, Roberto (coord.). *México en el Consejo de Seguridad de la ONU La historia tras bambalinas*. México: SRE, Editorial Debate.
- Hermann, B. (2011). *Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro*. Brasília: FUNAG.
- Hirst, M. (2015). Emerging Brazil: The Challenges of Liberal Peace and Global Governance. *Global Society*, Routledge. vol. 29, issue°3, pp.359-372.
- Hirst, M., & Lima, M. R. S. (2006). *Brazil as an intermediate state and regional power*. *International Affairs*, vol.82, issue 1, pp.21-40
- . (2015). Re-thinking global and domestic challenges in Brazilian foreign policy. In: Dominguez, J. (Eds). *Routledge Handbook of Latin America in the World*, New York, pp.139-152.
- Hirst, M., Lima, M. R. S., & Pinheiro, L. (2010). A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad Especial em Português*, December.

- Hurrell, A. (2006). Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers? *International affairs*, 82(1), 1-19.
- . (2008). Lula's Brazil: a rising power, but going where? *Current History*, vol 107, issue 106, pp.51-57.
- . (2013). Narratives of emergence: Rising powers and the end of the Third World? *Revista de Economia Política*, 33(2), 203-221.
- Kassenova, T. (2014). *Brazil's Nuclear Kaleidoscope: An Evolving Identity*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington D.C.
- Lafer, C. (2010, June 20). Diplomacia brasileira, novas variações críticas. *O Estado de S. Paulo*.
- Levaggi, A.G., & Yilmaz, S. (2018). *The precarious role of emerging powers in a transforming international order: the Brazilian and Turkish initiative for a nuclear deal with Iran*. *International Politics*, pp. 1-20.
- Malamud, A. (2011). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 124.
- Manzur, T. M. P. G. (2014). A política externa independente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (93), 169-199.
- Mares, D. R., & Trinkunas, H. A. (2016). *Aspirational power: Brazil on the long road to global influence*. Brookings Institution Press.
- Messari, N. (2006). O Brasil e o Mundo Árabe. In: Altemani, H., Lessa, A. C. (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva.
- Metais, R. (2013). Can emerging powers call the shots? Brazil, Turkey and alternative approaches towards Iran. *Conference on EU & the emerging powers*.
- Milani, C. R., Pinheiro, L., & Lima, M. R. S. (2017). Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. *International Affairs*, 93(3), 585-605.
- Obama, B. (2010). *National security strategy of the United States (2010)*. Diane Publishing.
- Ozkan, M. (2010). Turkey–Brazil Involvement in Iranian Nuclear Issue: What Is the Big Deal? *Strategic Analysis*, 35(1), 26-30.
- Parsi, T. (2010). The Turkey-Brazil-Iran Deal: Can Washinton Take Yes for an Answer. *Foreign Policy*, May 18.
- . (2013). *A single role of the Dice*. Yale University Press.
- Patti, C. (2010). Brazil and the nuclear issues in the years of the Luiz Inácio

- Lula da Silva government (2003-2010). *Revista brasileira de política internacional*, 53(2), 178-195.
- Pinheiro, P. S. (2015). Quatro Anos de Guerra na Republica Arabe Siria: sob o Domínio do Medo e o Fracasso da Diplomacia. *Cadernos do IPRI* n.2, FUNAG, Brasília, pp.9-22.
- Richmond, O. (2009, November 19). Liberal Peace Transitions, a rethink is urgent. *Open Democracy*, from <https://www.opendemocracy.net/oliver-p-richmond/liberal-peace-transitions-rethink-is-urgent>.
- Richmond, O., & Tadjbakhs, S. (2011). Conclusion: typologies and modifications proposed by critical approaches. In: Tadjbakhs, S. *Rethinking the Liberal Peace*, Routledge, London, pp.221-241.
- Ricupero, R. (2010). À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível. A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). *Novos estudos CEBRAP*, (87), 35-58.
- . (2017). *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016* [Diplomacy in Brazil's construction: 1750-2016]. Versal Editores.
- Rocha, A. J. R., & Pereira, M. S. S. A. (2014). Iran Talks: Das Palavras aos Atos. A Declaração de Teerã e o Plano de Ação Conjunto de Genebra em Perspectiva. *Contexto Internacional*, 36(2), 655-682.
- Rodrigues, G. (2017, September 6). Brazil's Foreign Policy: a Regressive Path? *Center for Latin American and Latino Studies (American University)*. <https://aulablog.net/2017/09/06/brazils-foreign-policy-a-regressive-path/>.
- Silva, A. L. R., & Pilla, B. (2012). O Oriente Médio na política externa brasileira (1947-2011): aproximação, distanciamento e engajamento. *Ciências & Letras*, (51).
- Uziel, E. (2013). O Voto do Brasil e a Condição de Membro Eleito no Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Política Externa*, 21(1).
- Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2009). *Brazilian foreign policy in changing times: the quest for autonomy from Sarney to Lula*. Lanham, MD: Lexington.
- Vizentini, P. G. F. (1994). O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964). *Revista Brasileira de Política Internacional*, July, pp. 24-36.
- (1998) *A política externa do regime militar brasileiro*. UFRGS, Porto Alegre.

RESUMO

Este artigo aborda o papel das potências emergentes e a importância dos recursos de poder brando dos países do Sul nas negociações de paz mundial. Tem-se como objetivo examinar a performance do Brasil como colaborador para soluções pacíficas e não-escalada de tensões no âmbito da segurança internacional. A diplomacia brasileira assertiva do governo Lula da Silva (2003-2010) realizou esforços especiais para a construção de pontes em negociações internacionais para superar cenários de impasse. Este estudo foca especificamente na iniciativa conjunta de Brasil e Turquia, em 2010 – conhecida como Declaração de Teerã –, destinada a mitigar as tensões internacionais causadas pelo programa nuclear iraniano. Ambos os países trabalharam conjuntamente para persuadir o Irã a aceitar um acordo de troca de combustível, com vistas a evitar uma nova rodada de sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) contra o Irã. O fracasso em modificar o curso das ações coercitivas lideradas pelas potências ocidentais evidencia os constrangimentos que as potências emergentes sofrem como intermediadoras da paz na segurança global. A falta de reconhecimento das potências ocidentais, embora eficaz para reverter o sucesso da iniciativa Brasil-Turquia, também adiou resultados positivos nas negociações internacionais com o Irã. Este texto sugere revisar as consequências desse adiamento, especialmente depois que a administração Trump se afastou do Plano de Ação Conjunto Global de 2015 com o Irã.

PALAVRAS-CHAVE

Potências Emergentes, Poder Brando, Brasil, Declaração de Teerã, Programa Nuclear Iraniano

*Recebido em 15 de abril de 2019.
Aprovado em 24 de abril de 2019.*

Traduzido por Luana Geiger

UM ESTUDO COMPARATIVO DO EFEITO DA GLOBALIZAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO IRÃ NOS DOIS GOVERNOS KHATAMI E AHMADINEJAD

Farzaneh Seifouri¹

Seyyed Amir Masoud Shahram Nia²

Abbas Hatami³

Seyyed Javad Emamjomeh Zadeh⁴

Introdução

Os discursos de globalização e desenvolvimento são processos estruturalmente marcantes no século XX. Ao mesmo tempo que não se pode afirmar que eles são anteriores ao século XX, o pertencimento desses dois discursos a este século em questão não pode ser interpretado como o fim de sua vida e de sua consumação histórica no século XXI, uma vez que ambos os processos encontraram recentemente as condições para sua institucionalização. O problema subjacente é que estes dois discursos ainda não foram considerados como partes de uma relação causa-efeito ou de uma influência ou interação

¹ Doutorando em ciência política pela Universidade de Isfahan. E-mail: farzaneh.seifoori@gmail.com

O artigo foi extraído de uma tese de doutorado.

² Professor Assistente de Ciência Política, Faculdade de Direito e Ciências Políticas, Universidade de Isfahan (Autor Correspondente), E-mail: m.shahramnia@ase.ui.ac.ir

³ Professor Associado de Ciência Política, Faculdade de Direito e Ciência Política, Universidade de Isfahan, A.hatami@ase.ui.ac.ir

⁴ Professor Associado de Ciência Política, Faculdade de Direito e Ciência Política, Universidade de Isfahan.

mútua. Com base nesta formulação, a globalização pode ter diferentes efeitos em diferentes países, e até mesmo em Estados e governos distintos em um mesmo país. Assim, o presente artigo se propõe a responder a seguinte questão: as políticas, estratégias e performances dos dois governos Khatami e Ahmadinejad foram coerentes com o processo de globalização e com suas demandas, ou mantiveram seus próprios discursos à medida que preservaram relativamente os valores e princípios da Revolução Islâmica?

A este respeito, pode-se afirmar que o governo de Seyed Muhammad Khatami apresentou uma política de *détente* dentro de uma estrutura de “dignidade, sabedoria e conveniência”. Essa expressão ideológica pode ser vista na Visão Nacional de 20 Anos da República Islâmica do Irã. Em outras palavras, neste período, uma interação eficiente e construtiva com o resto do mundo deveria ter por base os princípios de dignidade, sabedoria e conveniência, o que não é independente de suas outras seções. A utilização destes termos reflete o desenho e a implementação da política externa iraniana, estando esta baseada na independência de ideologias e opiniões, bem como no companheirismo com outras correntes.

O discurso da administração Khatami reduzia o papel do “governo nacional” no processo de desenvolvimento. Teorias e estratégias não-endógenas e similares foram apresentadas neste período, e muitos dos principais e reais problemas e desafios da sociedade iraniana foram ignorados – ou ao menos marginalizados – pelo destaque a questões relacionadas ao processo de globalização; conseqüentemente, não houve um planejamento fundamental para os problemas acima mencionados.

No verão de 2005, o governo Khatami terminou seu mandato, quando Ahmadinejad trouxe novas abordagens e políticas sob o título de “a emergência de um governo nacional em um período de globalização”. Como o presidente da nona e da décima administração, Ahmadinejad deixou clara sua descrença em relação à “digestão e integração no processo de globalização” – uma visão completamente diferente daquela do presidente da sétima e da oitava administração.

Em termos gerais, Ahmadinejad tomava a globalização como um processo de aculturação, de imposição de uma literatura e de um estilo de vida particular para todas as nações, o que asseguraria a continuidade da dominação de todo o mundo e a manutenção da distância entre países ricos e pobres, uma vez que a globalização objetiva remover as barreiras culturais das nações contra o regime global dominante, assim como a onda em direção a um programa de desenvolvimento econômico. Ele acreditava que, embora o objetivo declarado da globalização fosse a expansão econômica, ela não havia sucumbido a esta intenção, de tal forma que continuou seu direcionamento

para afetar os sistemas soberanos dos países. Ahmadinejad via a mídia dos dias de hoje como um canal de dominação.

Como Ahmadinejad acreditava que com o processo de globalização muitos dos recursos únicos e raros iranianos haviam se dissipado, ele viu no modelo de desenvolvimento islâmico-iraniano uma resposta às necessidades da sociedade do Irã e a única maneira de avançar para o auge da perfeição e do progresso. Ele argumentava que movimentos passivos contra teorias importadas nunca trariam um resultado satisfatório. Além da resistência a ideias expansionistas, a falta de influência das decisões do governo no declínio do papel do “governo nacional” é muito eficaz, o que coloca Ahmadinejad na era da globalização em face ao processo de degradação territorial. Suas visões a este respeito são completamente diferentes das de Khatami, enquanto chefe da sétima e da oitava administração. No processo de globalização, Ahmadinejad considera que a participação no desenvolvimento social deve ter suas origens no Irã e em uma base iraniana.

Revisão de Literatura

No presente artigo, a importância da revisão da literatura relacionada a um determinado tópico consiste em mostrar que a pesquisa se fundamenta sobre uma ampla gama de estudos prévios (Sayyed Emami 2008, 133-137).

A globalização é uma categoria que tem atraído a atenção de muitos acadêmicos e especialistas de diversas esferas políticas, econômicas e sociais nas últimas décadas. O fenômeno, que se tornou evidente na segunda metade do século XX, influenciou todos os continentes, de tal forma que seu processo natural afetou o avanço das tecnologias de comunicação pelo impacto nas dimensões econômicas, sociais, culturais e políticas, e proporcionou a aproximação de diversas pessoas com diferenças em termos de raça, nacionalidade, cor da pele e barreiras geográficas.

Diversas obras foram escritas sob a forma de importantes livros e artigos traduzidos para o persa. Ao mesmo tempo, caso se deseje arbitrariamente fazer uma divisão sobre o efeito da globalização no desenvolvimento de um modo geral, pode-se mencionar os escritos de autores como Kerry, Dunlop, Harbison, Daniel Bell e Nicholas Lohman. Teóricos como Burton, Gilpin e Rosena abordaram essa questão de um ponto de vista político. Ademais, pesquisadores como Marshall Lohman apresentam perspectivas culturais e comunicativas no que tange a globalização (McLuhan 1964, 83). Anthony Giddens (Giddens 1990, 83), Ronald Robertson e Malcolm Waters (Robertson 1992, 92), por sua vez, tiveram visões independentes e dinâmicas sobre este

assunto, mostrando trabalhos abrangentes.

Três importantes obras iranianas devem ser também introduzidas. Sari Al Ghalam (2008), em *Irã e a Globalização: Desafios e Soluções*, examina as crenças e as bases das elites políticas e a estrutura político-social interna através de uma compreensão histórica-linear de questões iranianas. Ademais, o autor investiga o processo de globalização como um novo estágio do sistema capitalista em uma estrutura de poder e riqueza do sistema internacional por meio de uma análise baseada no reconhecimento do ambiente internacional do Irã.

Em seu livro *Globalização e Democracia no Irã*, Shahramnia (2006) explora os efeitos dos índices de globalização na oscilação dos níveis de democracia. Para além de examinar o estado de democracia no Irã e as condições para a transição do país, ele investiga fatores como o status dos partidos e da imprensa, a forma de eleição, o processo de tomada de decisões e as mudanças no poder político, cada qual podendo ser influenciado por fatores globais e podendo refletir o estado de democratização do Irã.

O livro *Globalização: Percepções e Relatos* (2003) examina as diferentes perspectivas acerca da globalização, bem como suas enormes implicações nas relações internacionais e nas regiões geográficas, incluindo o Oriente Médio e o Irã, onde surgem questões específicas como a energia e a própria OPEP.

Dreher (2008), por sua vez, analisa os diversos índices de globalização a partir de diferentes perspectivas e pontos de vista sobre esta tendência.

O presente estudo é diferente das demais pesquisas feitas sobre este mesmo assunto, uma vez que examina os efeitos da globalização – enquanto uma variável independente e um conceito chave – no desenvolvimento social iraniano – enquanto uma variável dependente. Ele também se utiliza de um método de pesquisa analítico e de um desenho de pesquisa causal-comparativa para investigar de que forma a globalização afetou o desenvolvimento social nas duas administrações de Khatami e Ahmadinejad. O raciocínio subjacente a esta pesquisa é que, em se tratando de avaliar o grau de globalização dos países, a medição deste nível ganha maior destaque quando suas várias dimensões são consideradas. Este artigo se propõe a examinar como o Irã foi afetado pela globalização social através da comparação entre dois governos, com a finalidade de concluir em que medida as decisões e políticas dos governos podem influenciar o caminho de desenvolvimento social em conjunto com o processo de globalização.

Terminologia de Pesquisa

Antes de adentrar em quaisquer discussões científicas, a fim de obter um entendimento claro e preciso acerca dos conceitos utilizados nesta pesquisa, torna-se mister defini-los (Seyyed Emami 2008, 162).

O Desenho da Pesquisa Comparada

O desenho de um projeto de pesquisa comparada pode ser utilizado para estudar diversos objetos com uma série de similaridades e diferenças dentro de um determinado conjunto de itens selecionados. Uma abordagem comparada se apresenta como uma maneira de realizar inferências por meio da comparação sistemática de semelhanças e diferenças em um fenômeno social, a qual pode ser utilizada para homogeneizar as informações e obter variáveis comparáveis globalmente (Manouchehri 2008, 256). Dado que o estudo de questões internacionais ou até mesmo da globalização vêm sendo considerados como tópicos atuais, um estudo comparativo também o foi. Nesta pesquisa, por exemplo, os dois governos Khatami e Ahmadinejad consideraram a hipótese da globalização com base no desenvolvimento social do Irã. Uma abordagem comparada se alicerça na comparação de dois ou mais grupos ou comunidades, ou até mesmo de pessoas sujeitas à comparação. Esta comparação, por sua vez, pode ser realizada em relação a um grupo específico em períodos diferentes. No presente artigo, dois governos são examinados em uma mesma sociedade, por meio do método comparativo (Saroukhani 2006, 40). Seu propósito é comparar algumas variáveis em uma grande amostra de unidades (Taheri 2005, 190).

O primeiro objetivo do método comparativo é descrever fenômenos políticos e sociais de um país ou mais – uma boa descrição se mostra como primordial para isso. O segundo objetivo desse método de classificação é organizar e deixar as informações mais claras. A classificação, assim, pode ser feita pela utilização de critérios. Neste estudo, por exemplo, a globalização é vista como um critério, e, dentre várias dimensões do desenvolvimento, selecionou-se o desenvolvimento social para analisar os efeitos processo de globalização e fazer, dessa forma, uma classificação adequada. O terceiro objetivo do método comparativo é o teste de hipóteses, que pode ser viabilizado pela explicação ou pela investigação das hipóteses acerca do assunto. Por fim, o último objetivo do método comparativo é a predição. Nesta pesquisa, por exemplo, com o estudo da globalização social, antecipar-se-á o impacto dessa tendência no desenvolvimento social em governos futuros, de acordo com

suas abordagens sociais. Deve-se notar, entretanto, que em muitos estudos não é possível fazer previsões. Essa tendência é então expressada em termos de probabilidades (Manouchehri 2008, 261).

O presente artigo se propõe a utilizar um método comparativo. Em alguns casos, um desenho de pesquisa causal-comparativo é usado. Nesse sentido, considerando a variável dependente, um pesquisador investiga as possíveis causas de um fenômeno em relação a seus estados passados a fim de descobrir seus possíveis efeitos. Em outros casos, as causas não podem ser manipuladas. No caso deste artigo, a globalização é considerada como uma variável independente, que possui características cujos efeitos em fatores como o desenvolvimento são muitas vezes inevitáveis. Ou seja, o processo perpassa a estrutura dos governos. Tendo um panorama das possibilidades e das restrições dos governos Khatami e Ahmadinejad, examinaram-se aqui índices e sub-índices que indicam o nível de alinhamento com o fenômeno da globalização. A sociedade mudou com estas alterações, e as mudanças sociais podem ser vistas em diferentes dimensões da vida das pessoas. A diferença principal entre essas duas abordagens se dá na análise de causalidade entre variáveis independentes e dependentes, de tal forma que o pesquisador rejeita ou confirma as hipóteses estatísticas a fim de confirmar ou rejeitar as relações causais (Taheri 2005, 192).

Neste artigo, considera-se um estudo de caso cujos componentes estão temporal e geograficamente delimitados a dois “Estados” em um país. Do ponto de vista geográfico, trata-se do Irã; em termos de tempo, das duas administrações Khatami e Ahmadinejad, que são examinadas em dois períodos: de 1998 a 2004 e de 2004 a 2013, respectivamente. Estudos de caso que são realizados em função de um determinado período e um determinado lugar relacionam-se à visão de McKay e Marsh, segundo a qual o método comparativo não se limita à comparação de países, considerando uma pequena instância da comparação na unidade de tempo e lugar (McKay e Marsh 2005, 281).

Este estilo é novo na medida em que se conecta às perspectivas interna e externa de desenvolvimento. No que se refere às condições internas e externas dos governos, bem como suas orientações no campo de política externa, pode-se perceber algumas pequenas – e eventualmente importantes – mudanças. Tais alterações nos discursos dos governos podem ter impactos no nível nacional e no desenvolvimento social no que diz respeito ao assunto deste artigo. Nesse sentido, o objeto de estudo desse artigo é o Irã. A globalização social é a variável independente, e sua unidade de análise – o desenvolvimento social nos dois governos Khatami e Ahmadinejad – é a variável dependente. Os dados dessa pesquisa foram obtidos a partir do Índice de Globalização KOF.

A Globalização

Enquanto uma variável independente e um termo chave nessa pesquisa, a globalização se coloca como fundamental, e é um termo comum em diversos campos.

A expressão “globalização” deriva da palavra “globo”, que, em latim, significa mundo. No início da década de 1960, esse termo entrou para a literatura pela primeira vez, e, em 1961, o dicionário Webster adicionou-o à sua coleção. Desde o início dos anos 1990, essa expressão tem atraído a atenção de pesquisadores enquanto um fenômeno científico (Akhavan Zanjani 2007, 47).

Com os rápidos avanços nos ramos de comunicação e tecnologia da informação, o termo “globalização” foi se tornando cada vez mais importante, e passou a fazer parte dos debates políticos, econômicos e sociológicos nos anos 1980, substituindo conceitos como “internacionalização” e “transnacionalização”. A globalização se refere à transformação no nível da organização humana que conecta comunidades distantes e expande o escopo das relações de poder através de regiões e continentes no mundo inteiro. Considerando-se as visões de especialistas e os procedimentos de pesquisa, a globalização pode ser tomada como um processo baseado na velocidade do tempo e que tem um impacto em todo o mundo, no qual indivíduos em uma única comunidade global são espontaneamente misturados, resultando no enfrentamento de diversas restrições geopolíticas e de afiliações sociais e culturais. Os índices sociais da globalização podem ser vistos da seguinte maneira (próxima página):

Tabela 1: Índices Sociais da Globalização

Índices	Dimensão	Conceito
<ul style="list-style-type: none"> - Desaparecimento de fronteiras geográficas e aumento da interação e da comunicação entre nações; - Criação de redes de comunicação eficientes e de baixo custo em nível global; - Ascensão de valores como liberdade, paz, segurança, sociedade civil, etc. por meio da criação do desenvolvimento social; - Criação de espaços sociais transnacionais, nos quais indivíduos podem ser considerados cidadãos, independentemente de suas nacionalidades ou etnias; - Mobilização social e desenvolvimento de migrações em nível global; - Maior diversidade em diferentes grupos étnicos e locais; - Aumento na velocidade da comunicação pública e redução nos custos de comunicação; - Acessibilidade a um novo espaço e tempo por meio de indivíduos, independentemente do papel de seus governos. 	Social	Globalização

O Desenvolvimento

Enquanto variável dependente desta pesquisa, o desenvolvimento se apresenta como um conceito atual e importante, a partir do qual pode-se medir a situação da economia, da desigualdade e da mão-de-obra de uma sociedade, bem como seu status político e social. Além de apontar metas quantitativas e qualitativas, esse conceito é utilizado para indicar o alcance do progresso em dimensões econômicas, políticas e sociais (Cultura 1992, 61). Ademais, o desenvolvimento é um processo direcional, acompanhado pelo crescimento da autoconfiança, podendo ocorrer em uma comunidade em desenvolvimento a qualquer momento e em qualquer lugar. O desenvolvimento é um processo que pode ser medido pela comparação. Considerando-se as opiniões de especialistas, o desenvolvimento pode ser definido como um

processo baseado em mudanças com metas quantitativas e qualitativas nas esferas econômica, política, social e cultural, o qual, em última instância, leva a uma melhora na qualidade de vida dos indivíduos em todas as dimensões. O desenvolvimento social, por sua vez, cria uma mudança na maneira de pensar, nos valores, atitudes, comportamentos e papéis sociais em uma sociedade. Nesse sentido, o desenvolvimento social é um processo que envolve a presença de cidadãos em um cenário coletivo para atingir objetivos comuns. Neste processo, cabe combinar necessidades individuais com necessidades sociais mais amplas, e, assim, governar a sociedade a fim de trazer o desenvolvimento social juntamente com outros conceitos importantes, como a justiça, a igualdade e a liberdade. Os índices de desenvolvimento social podem ser vistos a seguir:

Tabela 1: Índices Sociais da Globalização

Índices	Dimensão	Conceito
<ul style="list-style-type: none">- Aumento no nível de qualidade da saúde e da educação;- Aumento nos índices qualitativos, como participação social, integridade social e justiça social;- Igualdade de gênero a partir do oferecimento de oportunidades e da presença ativa de mulheres em ramos sociais;- Participação e atividades civis, bem como relações Estado-nação em nível global;- Aumento na confiança e na segurança entre cidadãos, e criação de coesão social entre diferentes grupos;- Integração de minorias;	Social	Globalização

O Governo Seyed Muhammad Khatami

Seyed Muhammad Khatami foi o presidente e chefe de Estado da República Islâmica do Irã durante dois períodos, no chamado “governo reformista”:

- O sétimo governo e primeira administração de Khatami (1997-2001);
- O oitavo governo e a segunda administração de Khatami (2001-2005);

A administração Khatami se refere aos dois mandatos presidenciais

de Seyed Muhammad Khatami, que inclui o sétimo e oitavo Estados da República Islâmica do Irã. Durante este período, que durou de 3 de agosto de 1997 a 3 de agosto de 2005, o grupo reformista teve poder total sobre o executivo iraniano. O governo de Khatami tinha como seu slogan o desenvolvimento político e o fortalecimento das instituições civis.

Ao início da administração Khatami, correspondeu um declínio nos preços do petróleo e uma redução nos ganhos em divisas para U\$ 9,9 bilhões. O empréstimo tomado do Banco Central para reduzir o déficit orçamentário levou a um aumento da inflação de mais de 20% em 1998, que gradualmente sofreu uma queda até atingir 13%. No período em questão, o governo implementou uma política cambial exitosa. O crescimento econômico contribuiu para a redução da dívida em mais de 6%. A abordagem do governo em relação a desenvolvimentos internos e externos levou a uma série de eventos, dentre os quais pode-se mencionar: a criação de um espaço político e midiático mais aberto na sociedade e nas universidades; uma significativa transformação nas relações exteriores, especialmente com países europeus; assassinatos em cadeia; os episódios do 11 de Setembro; os eventos de 18 de julho de 1999; as invasões norte-americanas ao Afeganistão e ao Iraque; a realização das primeiras eleições dos conselhos islâmicos das cidades e aldeias após a revolução; o alcance do recorde de maior crescimento econômico entre as repúblicas islâmicas; uma redução bem-sucedida nos níveis de inflação, levando-a a 10%; e a implementação de uma única taxa de câmbio.

O Governo Mahmoud Ahmadinejad

Mahmoud Ahmadinejad foi o presidente e chefe de Estado da República Islâmica do Irã durante dois períodos:

- O nono governo e primeira administração de Ahmadinejad (2005-2009);
- O décimo governo e segunda administração de Ahmadinejad (2009-2013);

O mandato de Mahmoud Ahmadinejad se iniciou em 3 de agosto de 2005, e ele se tornou o sexto presidente de República Islâmica do Irã. Na época em que venceu Akbar Hashemi Rafsanjani na eleição presidencial iraniana de 2005, Ahmadinejad era prefeito de Teerã. Na eleição presidencial de 2009, o então presidente conquistou seu segundo mandato de presidência, derrotando rivais como Mir Hossein Mousavi, Mehdi Karroubi e Mohsen Rezaei. A abordagem utilizada por seu governo para tratar de desenvolvimentos domésticos e externos levou a eventos que incluem: a insatisfação com a es-

trutura do sistema internacional e uma tentativa de reforma-lo e mudá-lo; a implementação da diplomacia pública na política externa; coerência e progresso no programa nuclear iraniano; divulgação da natureza do holocausto; o planejamento de empresas em estágios iniciais; o plano de desenvolvimento econômico; e o plano habitacional Mehr.

A Globalização e as Políticas dos Governos Khatami e Ahmadinejad

Medidas sócio-políticas do governo Khatami em relação à globalização

A eleição de Seyed Muhammad Khatami em 23 de maio de 1997, com 70% dos votos totais, e com a participação de um grande número de votantes, caracteriza-se como um importante fenômeno político, tendo chamado a atenção de vários analistas e observadores. As políticas domésticas de Khatami incluíram: o Estado de direito; o respeito pelos direitos e liberdades da população, especialmente da sociedade civil; a eliminação da discriminação social; tolerância; a manutenção da dignidade humana; o estabelecimento de seguro social; a continuidade da reconstrução econômica do país; a declaração do Estado de direito; a prestação de contas do governo ao povo; a liberdade para críticas; unidade coletiva; unidade nacional; desenvolvimento político; e o apoio à formação de partidos políticos.

Ao mesmo tempo, contudo, surgiram desafios para o Irã no cenário internacional, especialmente entre 1996 e 1997: a abertura de casos criminais e terroristas contra a República Islâmica do Irã em tribunais ocidentais; a condenação do Irã em alguns desses julgamentos (como no caso Mykonos, Alemanha); a redução no nível de relações entre os países desenvolvidos e o Irã; diversas acusações sobre a interferência do Irã em questões domésticas de outros países; o medo de pequenos países da região em relação às intenções expansionistas iranianas; violentas propagandas contra o Irã e vice-versa; as condenações contra o Irã na República Islâmica do Irã nas organizações internacionais; e o crescente risco da atividade econômica iraniana para os países mais pobres.

A lentidão, a desaceleração e a baixa perspectiva nas relações com alguns países islâmicos – como alguns dos Estados do Golfo Pérsico, a Argélia, o Egito e a Turquia –, a estagnação nas relações com todos os países europeus – especialmente Alemanha, Inglaterra, França, Noruega e Áustria – e o arre-

fecimento de relações com países mais distantes, como a Argentina, e com alguns países com os quais o Irã mantinha uma relação relativamente amigável foram alguns dos problemas enfrentados pela política externa iraniana no início de 1997 (Aminzadeh 2001, 91). Nesse contexto, pode-se mencionar algumas das políticas mais importantes tomadas pela administração Khatami, bem como alguns indícios de desenvolvimento político do Irã tanto na arena doméstica quanto na internacional: uma política externa baseada no diálogo entre as civilizações e a promoção da dignidade iraniana no nível internacional; uma política de *détente* dentro da estrutura de dignidade, sabedoria e conveniência; uma política externa alicerçada sobre a expansão de relações com todos os países do mundo; a transformação do Irã de um ator isolado para um completamente ativo; a promoção de atividades dos partidos em termos de desenvolvimento social; a promoção da imprensa e de um espaço aberto para a expressão de ideias e opiniões; a geração de uma literatura da sociedade civil; e o crescimento da cultura política, dentre outros.

As Medidas sócio-políticas do governo Ahmadinejad em relação à globalização

Durante o período de dois mandatos presidenciais, Mahmoud Ahmadinejad assumiu a mais alta posição executiva do Irã. O nono Estado da República Islâmica do Irã resultou da vitória de Mahmoud Ahmadinejad na eleição de 24 de junho de 2004. A validação do presidente foi realizada em 3 de agosto de 2005, pelo Aiatolá Khamenei, um dos líderes da Revolução Islâmica. O governo se iniciou oficialmente em 12 de agosto de 2005, finalizando-se em 12 de agosto de 2009, quando teve início o décimo Estado.

Em 16 de agosto de 2005, Ahmadinejad disponibilizou o texto completo de seu plano de governo. Ele denominou-o de um “Estado Misericordioso” ou “Estado de Misericórdia”.

O décimo governo da República Islâmica do Irã foi o resultado da segunda vitória de Mahmoud Ahmadinejad nas eleições de 12 de junho de 2009. Novamente, a validação do presidente foi feita pelo Líder Supremo da Revolução Islâmica, Aiatolá Khamenei, no dia 3 de agosto, enquanto que sua cerimônia de posse foi realizada no Parlamento do Irã, no dia 5 de agosto. O governo exerceu suas funções entre de 3 agosto de 2009 e 3 de agosto de 2013, quando foi substituído pela administração de Hassan Rouhani.

As políticas desenvolvidas pelo governo Ahmadinejad nos planos doméstico e internacional tiveram como base ideias como a insatisfação com a estrutura vigente do sistema internacional e o dispêndio de esforços para

reformá-la; a dominação de um discurso idealista na política externa; a confiança na diplomacia pública; e a utilização do poder nacional de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento contra as grandes potências. Em termos de desenvolvimento social, seu governo se utilizou de conceitos baseados na justiça e em ideias endógenas, buscando planejar a administração do Irã e resolver os problemas da sociedade. Apoiando-se sobre o governo e a identidade nacional, Ahmadinejad procurou encorajar a real democracia.

Nesse sentido, pretende-se analisar até que ponto o rápido enfrentamento dos novos desenvolvimentos do mundo foi capaz de alcançar ou mesmo se distanciar do que era desejado, pelo Irã, nos dois governos acima mencionados (Khatami e Ahmadinejad) – juntamente com a elite e seu sistema político-social. Para isso, serão feitas referências a exemplos internos de desenvolvimento social e ao processo de globalização, e buscar-se-á revisar as medidas estatísticas da globalização social a esse respeito.

Levantamento Estatístico da Globalização Social em direção ao Desenvolvimento Social nos Governos Khatami e Ahmadi-nejad a partir de Dados do Site <<https://www.kof.ethz.ch>>

A globalização, enquanto processo inclusivo, tem diferentes impactos em diferentes países. Dessa forma, ao se analisar a amplitude da globalização, deve-se considerar sua influência como atingindo diferentes países de forma variável. No entanto, ainda que diferentes países possam ter performances semelhantes ou diferentes em relação a esse processo, o objetivo deste artigo é avaliar o papel de dois governos diferentes – como variável dependente – no processo de globalização – como variável independente. Para examinar uma performance semelhante ou diferente de ambos os governos Khatami e Ahmadinejad no que concerne o desenvolvimento social do Irã, pode-se, como no caso de diferentes países, utilizar uma fonte estatística para comparar o crescimento e a oscilação de índices sociais em dois Estados dentro de um mesmo país.

Para a pesquisa estatística, tem-se três recursos disponíveis com dados desde o ano de 2002: A. T. Kearney Index (2001), Maastricht (2002) e o KOF Globalization Index. Embora o website deste último (<https://www.kof.ethz.ch>) inicialmente apresentasse informações de 2002 em diante, mais tarde, dados a partir de 1970 foram disponibilizados (Dreher 2006, 4-5).

No início de 2001, o A. T. Kearney Index, através da conhecida “Foreign Policy” e do “Kearney International Counseling Office” definiu, pela primeira vez, a combinação desse processo no que diz respeito os compo-

nentes multidimensionais da globalização. A partir disso, estabeleceu-se um ranking de países econômica, política e culturalmente consistentes com a globalização. O Maastricht, por sua vez, realiza medições de índices políticos, militares, sociais, de comunicação e ambientais em relação ao processo de globalização (Dreher 2008, 32). O KOF Globalization Index também examina três dimensões política, econômica e social, cujas hipóteses são descritas em Dreher, Gaston e Martens (2008). Norris, Kohan e Nay definiram o KOF Globalization Index como o processo de criação de uma rede de conexão entre atores em distâncias intercontinentais no que diz respeito a três dimensões econômica, política e social, as quais aparecem em uma ampla gama de movimentos, sejam estes de pessoas, informações e crenças, capital ou serviços (Clark 2000, 108-86). O KOF Globalization Index sempre se tratou de uma continuação da medição estatística de índices que, com a disponibilidade de informações a partir do ano de 1970, pôde ampliar seus horizontes temporais. À medida que este índice foi crescendo, o número de países por ele abarcado também se expandiu, de tal forma que quase 200 países já foram examinados, e pesquisas estatísticas sobre eles realizadas já foram disponibilizadas. Consequentemente, um estudo comparativo entre países ou até mesmo entre governos dentro de um país pode ser feito na forma de estudo de caso.

O KOF Globalization Index mediu o índice de globalização social por meio de três sub-índices: contato pessoal, fluxo de informações e proximidade cultural. Cada um destes sub-índices foi avaliado como um item em termos de índices e variáveis menores. O sub-índice de contato pessoal, por exemplo, é medido em termos de índices como tráfego de ligações internacionais, transferências (em percentual do PIB), turismo internacional, população estrangeira (percentual em relação à população total) e cartas internacionais (per capita). Os dados sobre o fluxo de informações são analisados e medidos em termos de índices como o volume de uso da internet (por 1000 pessoas), o número de usuários da internet (por 1000 pessoas), televisão a cabo (por 1000 pessoas), comércio de jornais (em percentual do PIB) e o uso do rádio (por 1000 pessoas). Por fim, os dados sobre a proximidade cultural são medidos pelo número de restaurantes McDonald's (por capital) e o comércio em livros (em percentual do PIB).

O KOF Index converte cada uma das variáveis em um índice que se estende de 1 a 100: o maior valor possível para cada variável é 100, enquanto que o menor possível é 1. Os dados coletados são anualmente compilados ao final de cada ano. Para realizar a medição, usa-se a seguinte equação:

$$\frac{V_i - V_{\min}}{V_{\max} - V_{\min}} \times 10$$

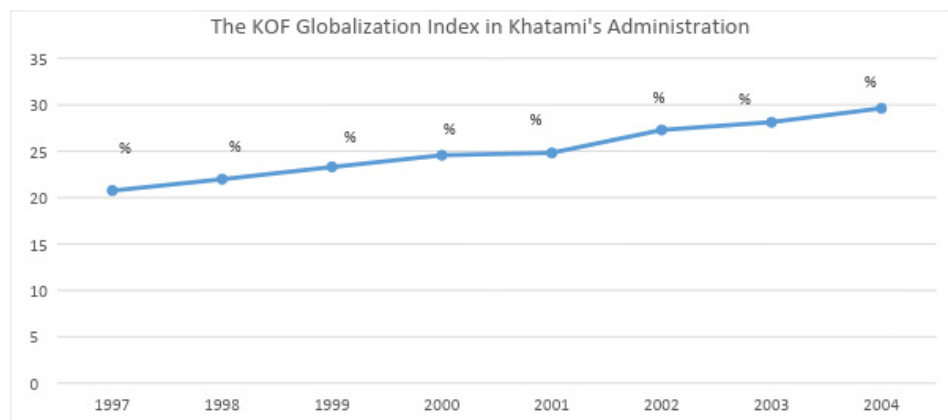
V_i representa o valor variável para o país i ; V_{\max} é o valor mais alto da

variável entre os países; e Vmin é o valor mais baixo entre os países (Dreher 2008, 45). O resultado mostra o alcance da globalização social no que diz respeito ao assunto deste artigo e aos seus efeitos no processo de desenvolvimento social nas duas administrações Khatami e Ahmadinejad.

O status da globalização no governo Khatami

Primeiramente, analisar-se-ão o status da globalização social, o contato pessoal, o fluxo de informações e a proximidade cultural no governo Khatami. O índice de globalização social no governo Khatami em 1997 era de 20,76%; em 1998, de 21,99%; em 2000, de 24,57%; em 2001, de 24,81%; em 2002, de 27,29%; em 2003, de 28,12%; e em 2004, de 29,62%. O índice de globalização médio no governo Khatami, de 1997 a 2004, foi de 8,86%. Esse índice foi crescente ao longo de seus 8 anos de governo (Figura 1).

Figura 1 - Globalização Social no Governo Khatami - Fonte: www.globalization.ethz.ch

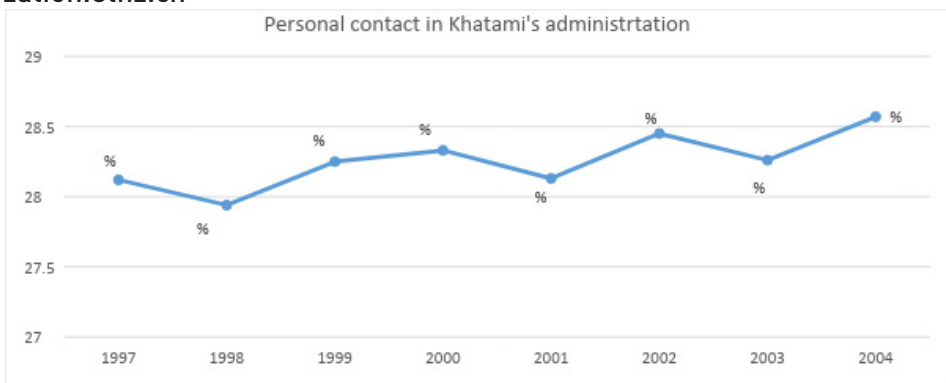


Contato pessoal no governo Khatami

O contato pessoal é um dos sub-índices da globalização social. No governo Khatami, esse sub-índice foi de 28,12% em 1997; em 1998, de 27,94%; em 1999, de 28,25%; em 2000, de 28,33%; em 2001, de 28,13%; em 2002, de 28,45%; em 2003, de 28,26%; e em 2004, de 28,57%. Os valores mostram que o sub-índice de interação pessoal no governo Khatami de-

caiu aproximadamente 18% de 1997 a 1998. Há um aumento de 38% nessa tendência de 1998 a 1999, contudo, uma queda de 19% com flutuações no ano 2000. Em 2002, há novamente um aumento, de 32%, mas, em 2003, verifica-se uma queda de 19% e, por fim, em 2004, um aumento de 31%. Os valores demonstram que o índice de contato pessoal no governo Khatami tem uma tendência tanto decrescente quanto crescente. Considerando-se essa flutuação, o índice de contato pessoal no governo Khatami como um todo teve um aumento de 71% (Figura 1.1).

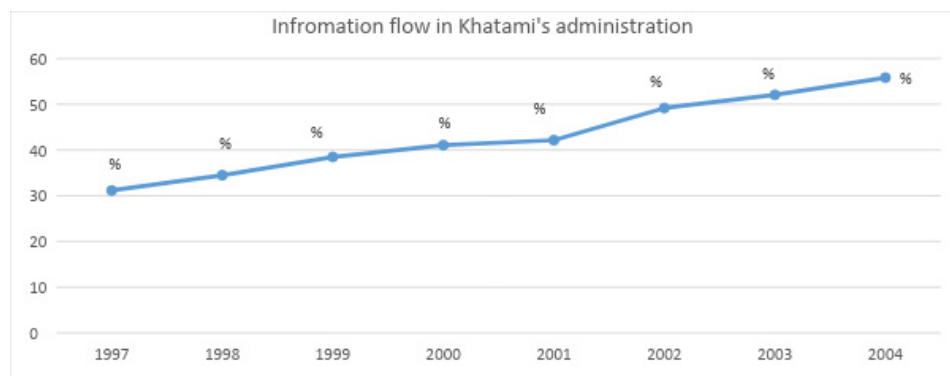
Figura 1.1 - Contato Pessoal no Governo Khatami - Fonte: www.globalization.ethz.ch



Fluxo de informações no governo Khatami

O segundo sub-índice da globalização social é o fluxo de informações. Durante o governo Khatami, ele foi, em 1997, de 31,15%; em 1998, de 34,49%; em 1999, de 38,49%; em 2000, de 41,06%; em 2001, de 42,15%; em 2002, de 49,18%; em 2003, de 52,07%; e em 2004, de 55,83%. Percebe-se, a partir destes valores, um nível de aumento dramático de 24,78% no fluxo de informações ao longo dos 8 anos de governo Khatami (Figura 1.2) (próxima página).

Figura 1.2 - Fluxo de Informações no Governo Khatami - Fonte: www.globalization.ethz.ch

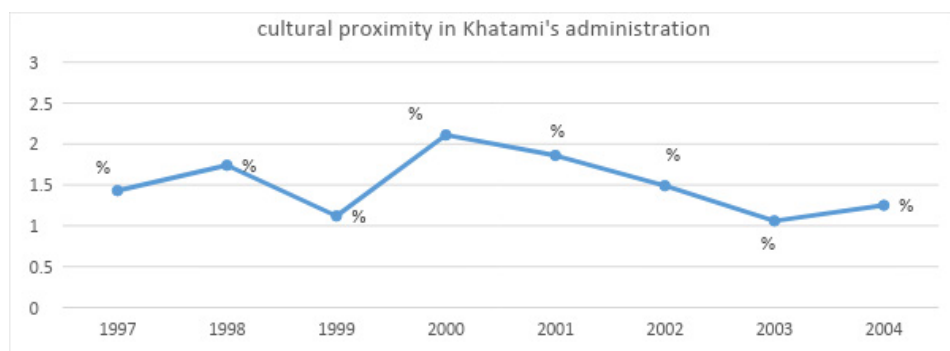


Proximidade cultural no governo Khatami

A proximidade cultural é o último sub-índice da globalização social. No governo Khatami, ele foi de 1,43% em 1997; de 1,74% em 1998; de 1,12% em 1999; de 2,11% em 2000; de 1,86% em 2001; de 1,49% em 2002; de 1,06% em 2003; e de 1,25% em 2004. Os dados estatísticos mostram que os números relacionados à proximidade cultural no governo Khatami sofreram uma queda de 31% entre 1997 e 1998. Embora entre 1998 e 1999 haja uma queda de 62%, entre 1999 e 2000, verifica-se um crescimento significativo de 99%. No final de 2003, há novamente uma tendência de queda de 1,05%. Em 2004, por sua vez, tem-se um crescimento de 19%.

Considerando-se as oscilações, ao comparar-se o primeiro ano de governo Khatami (1,43%) com seu último ano (1,25%), nota-se que o sub-índice sofre uma queda de 18%. Os valores indicam, por fim, que o índice de proximidade cultural flutuou nos 8 anos de governo Khatami (Figura 1.3) (próxima página).

Figura 1.3 - Proximidade Cultural no Governo Khatami - Fonte: www.globalization.ethz.ch



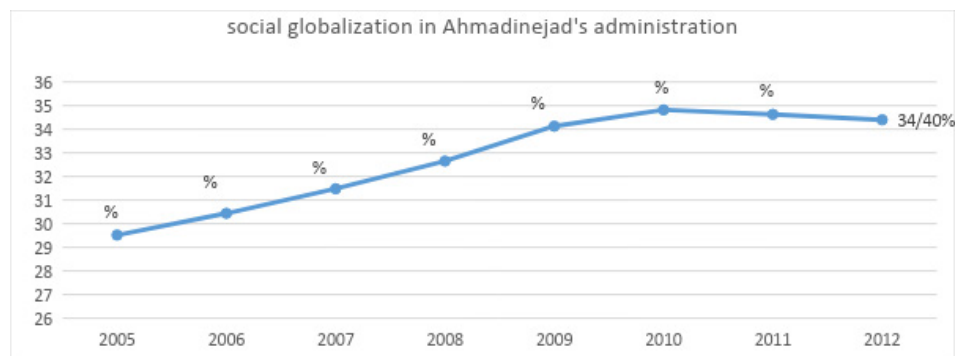
Proximidade cultural no governo Khatami

O índice de globalização social no governo Ahmadinejad se estende do ano de 2005 (1384) até 2012. Da mesma forma como se procedeu com o governo Khatami, para se analisar a administração Ahmadinejad, iniciar-se-á com a pesquisa do índice de globalização social e, posteriormente, de seus sub-índices (contato pessoal, fluxo de informações e proximidade cultural).

O status da globalização social no governo Ahmadinejad

O índice de globalização social no governo Ahmadinejad foi de 29,52% em 2005; de 30,44% em 2006; de 31,48% em 2007; de 32,65% em 2008; de 34,13% em 2009; de 34,82% em 2010; de 34,63% em 2011; e de 34,4% em 2012. Os dados mostram que o índice de globalização social no governo em questão cresceu aproximadamente 5,3% de 2005 a 2010. De 2011 até o final de 2012, todavia, houve uma queda de 42%. Percebe-se, ademais, que houve uma flutuação do índice (Figura 2) (página seguinte).

Figura 2 - Globalização Social no Governo Ahmadinejad - Fonte: [www.](http://www.globalization.ethz.ch)

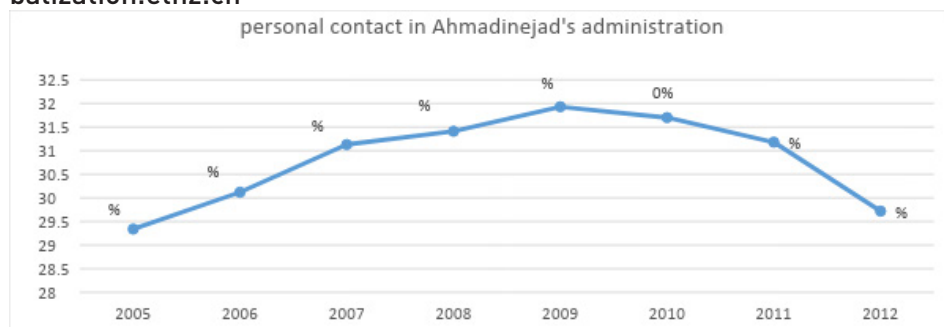


globalization.ethz.ch

Contato pessoal no governo Ahmadinejad

Enquanto primeiro sub-índice da globalização social, o contato pessoal no governo Ahmadinejad foi, em 2005, de 29,34%; em 2006, de 30,12%; em 2007, de 31,13%; em 2008, de 31,41%; em 2009, de 31,93%; em 2010, de 31,70%; em 2011, de 31,18%; e em 2012, de 29,72%. A partir destes dados, pode-se perceber que o sub-índice de contato pessoal no governo Ahmadinejad aumentou 2,59% de 2005 a 2009, embora caia 2,21% de 2009 até o final de 2012. As estatísticas também apontam que o sub-índice em questão flutuou durante o período do governo (Figura 2.1).

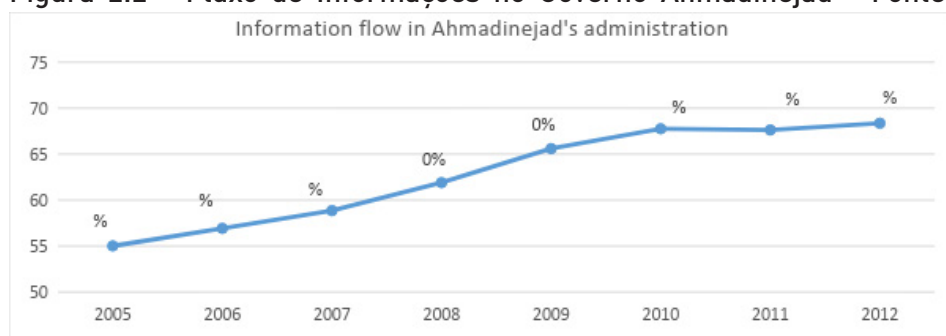
Figura 2.1 - Contato Pessoal no Governo Ahmadinejad - Fonte: www.globalization.ethz.ch



Fluxo de informações no governo Ahmadinejad

Sendo o segundo sub-índice da globalização social, o fluxo de informações no governo Ahmadinejad foi de 55,02% em 2005; 56,93% em 2006; 58,86% em 2007; 61,9% em 2008; 65,6% em 2009; 67,76% em 2010; 67,63% em 2011; e 68,36% em 2012. Dessa forma, entre os anos de 2005 e 2010, o fluxo de informações foi de 12,74%. Em 2011, esse índice caiu 13%, crescendo, contudo, 73% em 2012. No que se refere às flutuações desse sub-índice, pode-se perceber que, em geral, durante os oito anos de governo houve uma tendência positiva de 13,47% (Figura 2.2).

Figura 2.2 - Fluxo de Informações no Governo Ahmadinejad - Fonte:

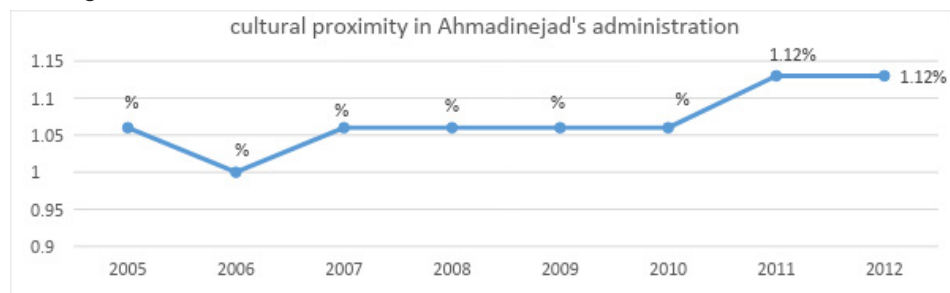


www.globalization.ethz.ch

Proximidade cultural no governo Ahmadinejad

A proximidade cultural é o terceiro sub-índice da globalização social no governo Ahmadinejad. Em 2005, ele foi de 1,06%; em 2006, 1%; em 2007, 2008, 2009 e 2010, 1,06%; e em 2011 e 2012, 1,12%. Os valores mostram que, durante o governo Ahmadinejad, o índice de proximidade cultural apresentou uma tendência decrescente de 6% de 2005 até o final de 2006. Em 2007, houve um aumento de 6%, mantendo-se constante até o final de 2010. Em 2011, houve mais um aumento de 6%, permanecendo constante em 2012. Ao comparar-se 2005 e 2012, percebe-se que houve um aumento de 6%. As porcentagens indicam, ademais, que este sub-índice não sofreu mudanças significativas ao longo dos 8 anos de governo (Figura 2.3) (próxima página).

Figura 2.3 - Proximidade Cultural no Governo Ahmadinejad - Fonte: www.globalization.ethz.ch



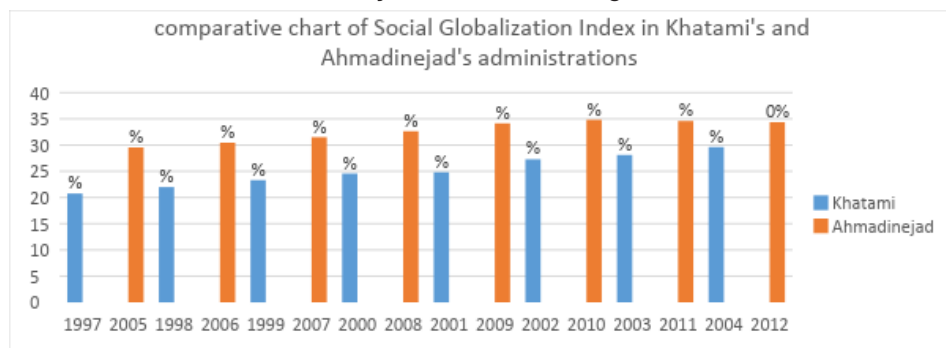
Análise Comparativa dos Índices de Globalização Social nos Dois Governos Khatami e Ahmadinejad

No presente estudo, a análise dos índices de globalização social vai de 1997 a 2004, período do governo Khatami, e de 2005 a 2012, período de Ahmadinejad. Para uma comparação anual dos dois governos em termos quantitativos de dados, compara-se o primeiro ano de Khatami (1997) ao primeiro ano de Ahmadinejad (2005), o governo de Khatami em 1998 ao governo de Ahmadinejad em 2007, o governo Khatami em 2000 ao governo Ahmadinejad em 2008, o governo Khatami em 2001 ao governo Ahmadinejad em 2009, o governo Khatami em 2002 ao governo Ahmadinejad em 2010, o governo Khatami em 2003 ao governo Ahmadinejad em 2011, e o governo Khatami em 2004 ao governo Ahmadinejad em 2012.

Comparação da globalização social nos dois governos Khatami e Ahmadinejad

Os índices de globalização social no governo Khatami, de 1997 até o final de 2004, tiveram uma tendência crescente de 8,86%. No governo Ahmadinejad, por sua vez, verificou-se um aumento de 5,3% no índice entre 2005 e 2010, registrando-se, entretanto, uma queda de 42% no final de 2012. Dessa maneira, a tendência de crescimento desse índice durante o governo Ahmadinejad oscilou quando comparada ao governo Khatami (Figura 3) (próxima página).

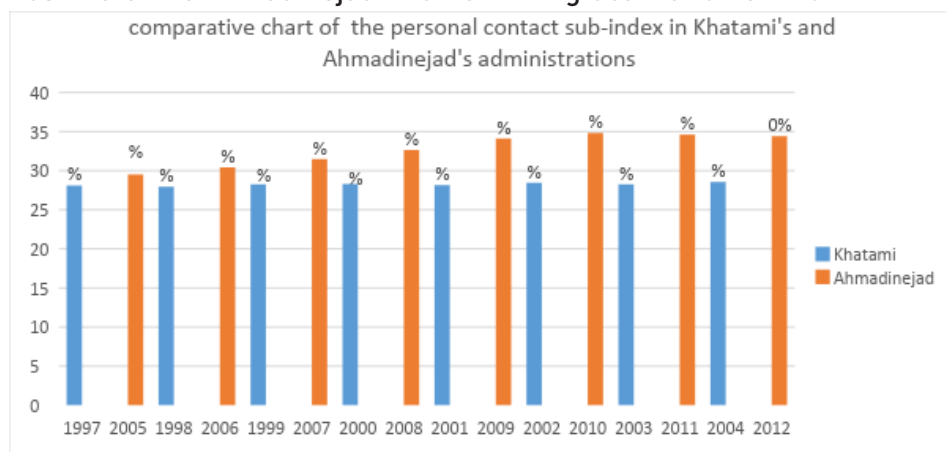
Figura 3 - Gráfico Comparativo do Índice de Globalização Social nos Governos Khatami e Ahmadinejad - Fonte: www.globalization.ethz.ch



Comparação do contato pessoal nos governos Khatami e Ahmadinejad

O sub-índice de contato pessoal no governo Khatami cresceu de 28,12% em 1997 para 28,57% no final de 2004. A tendência desse sub-índice no governo Khatami foi de oscilação, de tal forma que, em oito anos de governo, cresceu aproximadamente 71%. No governo Ahmadinejad, por outro lado, houve um crescimento de 2,59% entre 2005 e o final de 2009, todavia, verificou-se um declínio para 2,21% no final de 2012 (Figura 3.1).

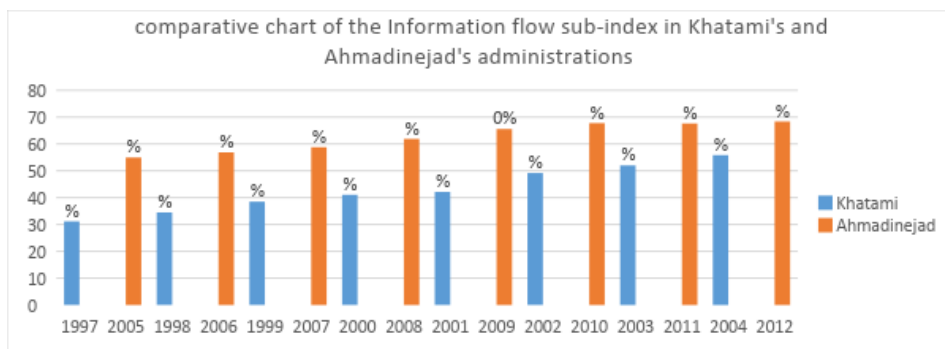
Figura 3.1 - Gráfico Comparativo do Índice de Contato Pessoal nos Governos Khatami e Ahmadinejad - Fonte: www.globalization.ethz.ch



Comparação do fluxo de informações nos governos Khatami e Ahmadinejad

No que diz respeito ao fluxo de informações, o governo Khatami registrou um crescimento de 31,15% em 1997 para 55,83% no final de 2004. Durante o período de 8 anos de governo, verificou-se um crescimento de 24,78% do sub-índice. No governo Ahmadinejad, houve um crescimento de 55,02% em 2005 para 68,36% em 2012. Ao longo dos oito anos de governo, registrou-se uma tendência crescente, resultando em um crescimento de 13,47%. Em outras palavras, o índice teve um crescimento mais lento durante o governo Ahmadinejad do que durante o governo Khatami (Figura 2.3).

Figura 3.2 - Comparação do fluxo de informações nos governos Khatami e Ahmadinejad - Fonte: www.globalization.ethz.ch

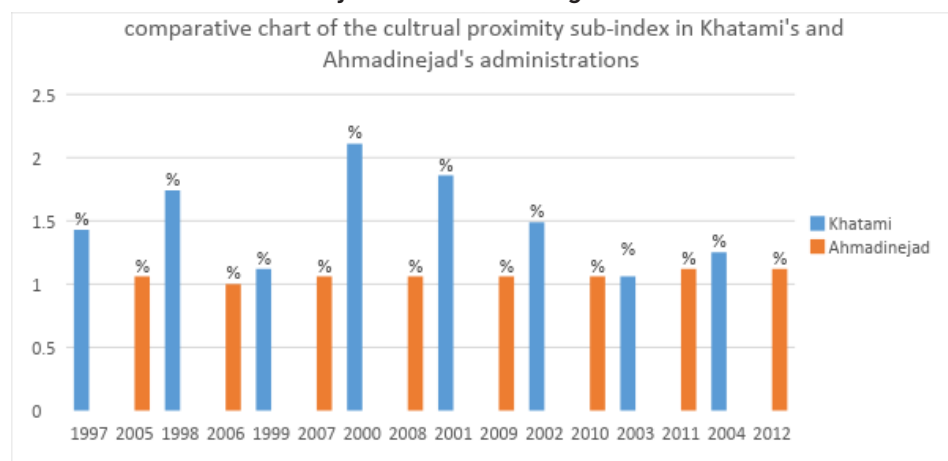


Comparação da proximidade cultural nos governos Khatami e Ahmadinejad

No governo Khatami, o índice de proximidade cultural cresceu de 1,43% em 1997 para 1,74% em 1998, apresentando, portanto, um crescimento de 31%. No final de 1999, no entanto, houve uma queda do índice de 62%. No ano 2000, verificou-se novamente um aumento, dessa vez de 99%. Como mostrado pela Figura 3.3, este sub-índice cresceu 1,05% em 2003 e 19% em 2004. Por um outro lado, no governo Ahmadinejad, o sub-índice em questão caiu 6% de 2005 até o final de 2006. Assim, contrastando com o primeiro ano do governo Khatami, verificou-se uma tendência de queda. Em 2007, houve um crescimento de 6%, o qual, no entanto, permaneceu constante até o final de 2010. Em 2011, registrou-se novamente um crescimento de 6%, o

qual permaneceu constante até o final de 2012. Durante os oito anos de governo Ahmadinejad, o sub-índice cresceu 12%. Dessa forma, nota-se que o índice de proximidade cultural foi mais alto no governo Khatami do que no governo Ahmadinejad (Figura 3.3).

Figura 3.3 - Gráfico Comparativo do Índice de Contato Pessoal nos Governos Khatami e Ahmadinejad - Fonte: www.globalization.ethz.ch



Explicando a Análise de Performance dos Dois Governos Khatami e Ahmadinejad de acordo com o Processo de Globalização Social com Ênfase na Similaridade e Diferenciação

O presente artigo examina as respostas dos dois governos ao processo de globalização, com ênfase na sua similaridade e diferenciação por meio de uma abordagem comparativa. Quais podem ser os principais pontos de semelhança e distinção? As tendências ascendentes e descendentes dos índices sociais de globalização são indicativas de um bom ou fraco desempenho do Estado dominante no contexto do desenvolvimento social em linha com o processo de globalização. O governo Khatami e o governo Ahmadinejad cresceram em termos de índices de globalização social e sub-índices de contato pessoal, fluxo de informações e proximidade cultural, com sua taxa de crescimento flutuando em alguns anos (Figuras 3-1, 3-2, 3-3).

Segundo as estatísticas, em termos de similaridades de ambos os governos, pode-se observar tendências de alta em seu processo de globalização, enquanto ambos os governos experimentaram uma tendência de crescimento

incremental (Gráficos 1.1 e 1.3 no governo Khatami e 2 e 2.1 em Ahmadinejad). Apesar das diferentes estatísticas e porcentagens, cada governo tem uma tendência de alta em relação ao processo de globalização social. Desde o segundo mandato de Ahmadinejad, a presidência foi atraída para a globalização e, nesse sentido, tornou-se mais flexível nessa direção. As estatísticas indicam que o tipo de governo está relacionado ao processo de globalização. A despeito da grande diferenciação entre os dois governos, tanto em termos da variável da globalização social quanto de seus sub-índices, eles experimentaram um crescimento ou mesmo uma flutuação em alguns dos sub-índices – embora a tendência de alta no governo de Ahmadinejad seja lenta. Outros pontos de similaridade podem ser vistos a partir da tendência de alta de ambos os governos em relação ao fluxo de informações – o qual cresceu nos dois períodos, sem haver flutuações. A tendência de alta nos primeiros cinco anos de ambos os governos foi lenta, contudo, depois disso, ela se tornou mais rápida, sendo mais dramática no caso do governo Khatami (Figuras 1.1 e 2.2). Essa diferença pode ser atribuída ao desempenho dos dois governos no ambiente doméstico e internacional e às condições que regem o ambiente político-social dos Estados.

No que diz respeito às diferenças, a tendência do índice de globalização e seus sub-índices em ambos os governos é diferente, sendo o ritmo de crescimento no governo de Khatami maior do que o registrado no período de Ahmadinejad. Por exemplo, enquanto a tendência do índice de globalização social no governo Khatami aumentou, ela oscilou no governo Ahmadinejad em 2011 e 2012. Deve-se notar, entretanto, que isso não significa que a tendência caiu abaixo do nível do governo anterior, mas apenas que seu ritmo se tornou mais lento (Gráficos 1 e 2).

Outra distinção que pode ser traçada é o fato de que, se por um lado, o governo Khatami sofreu mais flutuações do que o governo Ahmadinejad no que diz respeito ao sub-índice de contato pessoal, por outro, este último enfrentou algumas oscilações em seus últimos dois anos (Figuras 1.1 e 1.2). Relativamente ao sub-índice de proximidade cultural, tem-se uma flutuação durante o governo Khatami, enquanto o governo Ahmadinejad testemunha uma tendência de queda em seu segundo ano após um crescimento de 6% – o qual se repetiu em seu sétimo ano. Uma outra diferença que pode ser apontada em relação a este sub-índice é que, quando comparado ao primeiro ano do governo Khatami, verifica-se uma queda no oitavo ano. Isso, entretanto, não ocorre no governo Ahmadinejad (Figuras 1.3 e 2.3).

De acordo com a hipótese de pesquisa, ambos os governos se desenvolveram em consonância com as estatísticas globais em termos de índice de globalização social, com a diferença de que, enquanto o desenvolvimento social

do governo Khatami coincidiu com a reforma global, o governo Ahmadinejad enfatizou pensamentos e ideias endógenas sobre o desenvolvimento social. As comparações podem mostrar que a diferença no que tange à globalização pode depender de atitudes e práticas de um governo tanto no nível nacional quanto internacional. O governo Khatami, por exemplo, assumiu uma visão globalista do cenário internacional e se utilizou de teses acerca do diálogo entre as civilizações na política internacional, promovendo esta competição a partir de maiores interações. Ahmadinejad, por um outro lado, focou em ideias endógenas em seu primeiro mandato, procurando promover o desenvolvimento social sem uma abordagem globalizada e dispendendo esforços em prol do desenvolvimento social e da redução da pobreza, do desemprego e dos danos sociais. Dessa forma, quando comparado a Khatami, o governo Ahmadinejad se mostrou como endógeno, e não exógeno, apresentando-se como menos competitivo no que diz respeito à tendência da globalização. Nesse sentido, os índices de globalização no período que abrange os dois mandatos de Ahmadinejad avançaram a um passo mais lento. Ainda assim, cabe notar que esses números não caem para níveis abaixo do crescimento do governo anterior. Os diferentes dados referentes aos governos reiteram que, apesar de suas diferenças de abordagens nos ambientes doméstico e externo, ambos estavam alinhados com a globalização.

Conclusão

O presente estudo se configura em uma pesquisa comparativa que examina o efeito da tendência da globalização no desenvolvimento social como conceitos fundamentais na sociologia política para comparar os sistemas políticos no Irã na forma dos governos Khatami e Ahmadinejad. Neste artigo, o estudo comparativo sobre a questão da globalização e do desenvolvimento mostra que estes dois podem ser mutuamente influentes, existindo uma relação significativa entre desenvolvimento e globalização, uma vez que há conexão entre os ambientes interno e externo. Examinando estes dois governos no Irã, concluímos que seu desempenho no contexto da globalização poderia ser diferente.

Assim, além da possibilidade de comparar diferentes países em termos de globalização, é também viável comparar governos que, dentro de um mesmo país, adotam abordagens diferentes em relação ao processo de globalização. Como demonstrado pelo estudo comparativo, durante os oito anos de governo Khatami, o índice de globalização social era de 8,86%, caindo para 4,89% ao longo dos dois mandatos de Ahmadinejad. Essa diferença na performance dos governos pode aumentar o significado da estrutura doméstica

de um país e das diferentes abordagens dos governos em relação ao processo de globalização. O crescimento da globalização social confirma a hipótese deste artigo, afirmando que o desenvolvimento social aumentou em ambos os governos, embora tenha se baseado em reformas globais no governo Khatami e em ideias locais a partir de Ahmadinejad.

Ademais, os dois governos foram afetados pelos diferentes graus e porcentagens em termos do índice de globalização social – enquanto variável dependente – e seus sub-índices. Assim, a partir da comparação, pode-se dizer que a globalização social varia de um governo para outro. O nível do índice de globalização social pode ser afetado pelas arenas doméstica e externa, nas quais o governo desempenha um papel crucial. O governo Khatami, por exemplo, possuía uma maior convergência com o processo de globalização, o que teve efeitos sobre o crescimento relativo da globalização social e de seus sub-índices. Este estudo de caso realizado sobre o Irã a partir da comparação dos dois governos conforme suas respectivas abordagens sobre a globalização mostrou que, embora o processo de globalização enfatize a interação entre os ambientes interno e externo dos países, ele muitas vezes não depende apenas do governo, podendo resultar de formas, espaços, geografia desigual, entre outros. A investigação comparativa feita sobre o processo de globalização aponta que esta pode ser função de um amplo espectro, denominado ambiente doméstico de uma sociedade, uma vez que implica um modelo de desenvolvimento político e social generalizado.

Portanto, cada país segue caminhos diferentes para o desenvolvimento social e político de acordo com suas condições políticas e sociais; nisto consiste o ambiente doméstico – largamente enfatizado –, variando de um país para outro. Este ambiente pode, inclusive, afetar as atitudes do governo perante a globalização no que diz respeito às diferenças de perspectivas sobre o desenvolvimento. Mas parece importante seguir em frente. O governo Khatami, por exemplo, prosseguiu no avanço do desenvolvimento social com uma abordagem de reforma global, enquanto Ahmadinejad agiu de acordo com os pensamentos endógenos sobre o desenvolvimento social. Dessa maneira, em termos do índice de globalização social e seus sub-índices, a tendência de alta no governo Khatami é maior do que a registrada no governo Ahmadinejad. Em última análise, este artigo enfatiza também a comparação entre as diferenças nas abordagens da “natureza do governo” na República Islâmica do Irã, uma vez que todos seus governos – sejam fundamentalistas ou reformistas – adotam medidas que são naturalmente acompanhadas pela globalização. Nomeadamente, um governo da República Islâmica do Irã aceita ou se recusa a aceitar a globalização, dependendo de sua natureza. Além disso, desde que Ahmadinejad priorizou os esforços endógenos e nacionais em seu

desenvolvimento, as estatísticas da globalização social tiveram uma tendência de crescimento mais lenta. Deve-se notar, entretanto, que esse crescimento não caiu, mas foi apenas lento.

Examinando a globalização social no desenvolvimento social ao longo das décadas, coincidindo com o desempenho dos dois governos Khatami e Ahmadinejad, pode-se dizer que este processo contribuiu para o crescimento do desenvolvimento social e levou à continuação do mesmo de uma maneira muito diferente da verificada nos demais países. É importante, por fim, que haja uma abordagem consciente dessa tendência, de modo que seus pontos fortes possam ser aproveitados, e suas fraquezas facilmente rejeitadas.

REFERÊNCIAS

- Abdollahi, A. (2009). The Position of Iran in the Process of Globalization. *Quarterly of Political and Economic Information*. Tehran, Etela'at Publication.
- Akhavan Zanjani, D. (2007). *Globalization and Foreign Policy*. Tehran: Knowledge Publication.
- Aminzadeh, M. (2005). Political Development. Tehran. *Journal of Political and Economic Information*, No. 117-118.
- Bashriya, H. (2001). *Lessons from Democracy for All*. Tehran: Contemporary View Publication.
- Clark, W. C. (2000). Environmental globalization, in: J. S. Nye & J. D. Donahue (Eds.), *Governance in globalizing world*. Washington: Brookings Institution Press.
- Dreher A. (2008). *Noel Gaston and Pim Martens: Measuring Globalization-Gauging is consequence*. New York: Mc Milan.
- Giddens, A. (1990). *The consequences of modernity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giddens, A. (1999). *Politics, sociology and social theory*. M. Saboori (Trans.). Tehran: Nei Publication.
- Globalization.Kof.ethz.ch.
- McKay, T. & Marsh, D. (2005). The Comparative Method, in: David Mears and Jerry Stoker (Eds.), *Methodology and Theory in Political Science*. A. M. Haji Yousefi (Trans.). Tehran: Strategic Studies Publishing House.
- Mcluhan, M. (1964). *Understanding media*. London: Routledge.

- Sariol Ghalam, M. (2008). *Iran and globalization: Challenges and solutions*. Tehran: Publication of the Strategic Research Center.
- Robertson, R. (2001). *Globalization, Global Social and Cultural Theories*. K. Pouladi (Trans.). Tehran: Sales Publication.
- Rosentone, J. S. & Hansen, J. M. (1992). *Mobilization, participation and democracy in America*. New York: Mc Millan.
- Sajjadpour, S. M. K. (2003). *Globalization: Perceptions and consequences*. Tehran: Office of Political and International Studies.
- Saroukhani, B. (2006). *Research Methods in Social Sciences*. Tehran: Etela'at Publication.
- Sayyadi, A. (2005). *Islamic Revolution and challenges of globalization of culture*. Tehran: Nikan Publication.
- Sayyed Emami, K. (2008). *Political science research, economic interpretative probabilistic approaches*. Tehran: Hormoz Publication.
- Shahram Nia, S. A. M. (2006). *Globalization and democracy*. Tehran: Contemporary View Publication.
- Taheri, A. (2005). *Research methodology in political science*. Tehran: Ghomes Publication.
- [http: Globalization.kof.ethz.ch](http://Globalization.kof.ethz.ch).

RESUMO

A globalização e o desenvolvimento social, como dois discursos independentes e interacionais, foram investigados nesse artigo a partir da utilização de indicadores de globalização nos dois governos Khatami e Ahmadinejad. Dessa forma, a variável independente de globalização e a variável dependente do estado social de desenvolvimento no Irã são comparadas nos períodos de 1997-2005 e de 2005-2013, com a adoção de abordagens diferentes por cada governo. O método de pesquisa é comparativo. A hipótese levantada é que, com base em estatísticas válidas, ambos os governos estiveram no caminho para o desenvolvimento social, contudo, a abordagem de Khatami era baseada no reformismo global, enquanto que a de Ahmadinejad tinha por base pensamentos endógenos e locais. No que se refere à fundamentação teórica, utilizou-se um modelo generalizado de desenvolvimento político e social. De acordo com este modelo, as prioridades de desenvolvimento são distintas em países com contextos políticos e sociais diferentes. A globalização social cresceu até 8,86 na administração Khatami, e até 4,89 sob Ahmadinejad. Assim, o tipo de administração está relacionado ao alcance da globalização, e a globalização contribuiu para o crescimento do desenvolvimento social. Fornece-se também a partir deste artigo uma plataforma para a continuação de estudos dessa tendência de uma forma diferente, considerando-se os Estados e seus respectivos ambientes internos.

PALAVRAS-CHAVE

Globalização, Desenvolvimento Social, Reformas Globais e Pensamento Endógeno, Governo Khatami, Governo Ahmadinejad.

Recebido em 13 de setembro de 2018.

Aprovado em 2 de fevereiro de 2019.

Traduzido por Rafaela Elmir Fioreze

A ESTRATÉGIA DE DISSEMINAÇÃO DO PRINCIPAL SISTEMA DE INSTRUMENTOS ARMAMENTÍCIOS DA FORÇA AÉREA DA INDONÉSIA NA REGIÃO DA REPÚBLICA DA INDONÉSIA

Umar Sugeng Hariyono¹

Haedar Akib²

Introdução

No nível operacional mais baixo, especialmente na era da luta física do povo pela independência, o princípio de “um ataque é a melhor defesa” ainda é relevante. Atualmente, essas afirmações não são mais aplicáveis em um nível estratégico nacional. A experiência real mostra que os países que executam estratégias ofensivas podem ter sucesso no começo das guerras, mas às vezes não conseguem mantê-las até o fim. Isso foi evidente na Primeira e na Segunda Guerra Mundial. Esse é o motivo pelo qual, de acordo com Suryohadiprojo (2008), um país que busca atingir seus objetivos políticos precisa não apenas de uma “vitória na guerra”, mas de uma “vitória pacífica” após o fim das guerras. Assim, a expressão de que “um ataque é a melhor defesa”, não é mais aplicável como uma estratégia nacional.

Apesar disso, na teoria moderna da guerra, ataque e defesa são as duas principais formas de conduzir um conflito. Se a diplomacia não é suficiente para um país alcançar seus objetivos políticos, então o uso da força contra

¹ Doutorando em Ciências da Administração Pública, Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Makassar; Tentara Nasional Indonésia Angkatan Udara (TNI-AU).

² Doutor pela Universidade da Indonésia (UI); Presidente do Departamento de Ciências Administrativas, Faculdade de Ciências Sociais, Universitas Negeri Makassar / UNM, Indonésia. haedar652002@yahoo.com.au

outras nações que estão bloqueando esses interesses é visto como viável. Por outro lado, nações que são atacadas podem reagir, em sua própria defesa. Para eliminar a fonte da ameaça, a defesa deve ser capaz de eliminar ou derrotar os que estão atacando. Portanto, defesa é a condição de estar preparado para ataques de outras partes e de eliminar a origem da ameaça.

Espera-se que ameaças potenciais, devido ao desenvolvimento de métodos e ferramentas de alta tecnologia, aumentem no futuro. Essas ameaças potenciais podem incluir terrorismo, conflitos, crime transnacional, crimes contra a propriedade dos Estados, especialmente na jurisdição das áreas marinhas e de fronteira da Indonésia, assim como a crescente variedade de atos criminais convencionais (Setiyanti, Putranti & Rosyidin, 2016; Witjaksono, 2016).

Ameaças e rupturas que afetam a soberania do Estado, a integridade territorial e a segurança da nação estão intimamente ligadas à sua posição geográfica estratégica, recursos naturais e recursos humanos (RH). Os interesses de outros Estados podem ameaçar a sobrevivência do país. Por esta razão, um país soberano como a Indonésia requer uma ferramenta poderosa ou mínima para o sistema de armas de defesa (Alutsista) para defender o país e seu povo de várias ameaças. Um dos alutsistas que pertence à Indonésia é o Air Alutsista, que é usado para proteger o espaço aéreo indonésio. O Air Alutsista é tripulado pela Força Aérea Nacional do Exército da Indonésia (TNI-UA), que atualmente tem uma considerável postura de força na Ásia e internacionalmente.

Portanto, o objetivo deste artigo é examinar a estratégia e a projeção do Sistema de Instrumentos Armamentícios Principais (Alutsista) no território do Estado Unitário da República da Indonésia (NKRI). Este estudo utiliza métodos normativos de pesquisa realizados por meio da revisão de referências e baseia-se em fontes secundárias, somados a dados concretos e experiências pessoais.

Discussão

O desenvolvimento dinâmico do atual ambiente estratégico global criou uma agenda complexa de ameaças que impactam a defesa nacional. Além disso, os Estados ainda estão competindo por seus interesses e por forças de balanceamento. Na ampla governança estratégica, cada Estado tem suas parcerias e rivais estratégicos e enfrenta diversas pressões ideológicas.

Por exemplo, a aliança entre a República Islâmica do Irã, da China Comunista (RPC) e da Rússia comunista-socialista é tão forte que conseguiu en-

frentar o poder dos Estados Unidos e seus aliados. Da mesma forma, a aliança entre as forças liberais lideradas pelos EUA e os países islâmicos do Golfo Pérsico conseguiu equilibrar o Estado Islâmico do Irã na região do Oriente Médio. Outros exemplos são a disseminação de grupos radicais religiosos e sectários (Azra, 2016; Khamdan, 2015), como a Al-Qaeda, o Estado Islâmico do Iraque e a Síria (ISIS) e seus impactos sociais, como o fluxo de refugiados. Isso poderia fomentar o desenvolvimento de grupos militantes radicais em outros países de maioria muçulmana, inclusive na Indonésia.

Portanto, para lidar com esses desafios, é necessário desenvolver uma estratégia para a defesa da soberania e integridade do Estado Unitário da República da Indonésia (NKRI). Primeiro, examinaremos um conceito geral de estratégia e, em segundo lugar, o caso específico da Indonésia.

A palavra “estratégia” vem da palavra grega que significa “a arte do general”, ou a arte de um comandante que é geralmente usada na guerra. A essência de uma estratégia é um meio de atingir metas usando os meios disponíveis de força e infraestrutura. A estratégia é a ciência e a arte aplicadas ao processo de tomada de decisões sobre objetivos, meios, conceitos, recursos, forças e potencialidades (TNI, 2012: 181; Makaarim A, 2014).

Karl von Clausewitz (1780-1831) argumenta que a noção de estratégia é o conhecimento do uso do combate para vencer a guerra (Umar, 2001). No entanto, nesta era moderna, o uso do termo estratégia não se limita mais ao conceito ou arte de um comandante na guerra, mas tem sido amplamente utilizado em quase todos os campos da ciência. Considera-se que, de acordo com a linguagem, estratégia significa a ciência e a arte de usar todos os recursos das nações para exercer certa sabedoria na guerra e paz (Depdiknas, 2008: 1529).

Compreender o conceito de estratégia, precisa de uma visão abrangente hoje em dia, que não se concentre em um objetivo específico ou na guerra. A partir de um estudo da perspectiva do poder militar, a estratégia liga forças militares com a realização de objetivos políticos. Em outras palavras, a estratégia é percebida como “... o uso que é feito da força e da ameaça da força nos fins da política ...” (Gray, 1999: 19). Parte da abordagem de Clausewitz, que define estratégia como uma forma de engajamento de propósitos de guerra. Assim, a explicação das definições de estratégia sempre leva a uma relação entre poder militar e objetivos políticos. Este conceito estratégico é então usado como um guia para a aplicação da política de um país.

Baseado nas idéias de Clausewitz e Howard, Gray (1999) sugere várias categorias ou dimensões que explicam o conceito de estratégia, entre outras. A primeira dimensão da estratégia está localizada na categoria de Preparação para a Guerra, abrangendo economia e logística, organização, administração

militar, informação e inteligência, doutrina e estratégia teórica e tecnologia. Em segundo lugar, a dimensão estratégica na categoria “guerra funcional” é composta por operações militares, liderança (política e militar), geografia, atrito e oponentes. Essas dimensões contribuíram para a elaboração e execução da estratégia.

A primeira categoria mostra que a preparação de uma estratégia de guerra é uma combinação de várias dimensões importantes, a saber, os recursos econômicos das provisões governamentais existentes para manter em funcionamento o aparato militar gerenciado pela organização criadora de estratégias, recrutada, armada e treinada. Além disso, está ligado à gestão militar, associada à informação, inteligência e processo de racionalização (Gray, 1999: 31). O primeiro é uma importante dimensão organizacional no fornecimento de segurança institucional no futuro, além de suas funções como planejador de resistência e força. No entanto, argumenta-se que a estratégia é um processo pelo qual a idéia estratégica existente precisa ser coordenada, avaliada e revisada pelo burocrata de uma organização. A próxima dimensão é a dimensão da gestão militar, ou seja, a preparação de instituições militares, incluindo a prontidão da Força Aérea para a mobilização.

A segunda categoria é “a guerra funcional”, que lida com as especificidades de uma operação militar exibindo problemas no comando influenciados por diferentes circunstâncias geográficas, mudanças de tarefas ou bloqueio por inimigos poderosos e sujeitos à disciplina (Gray, 1999: 38). Essas categorias ilustram a preparação e implementação de operações militares de uma estratégia. Esta dimensão mostra o estado real da relação entre estratégia e tática. Estratégia é uma idéia brilhante que só se tornará um discurso se ninguém a estiver executando. Essa dimensão mostra a realidade da aplicação de uma estratégia em si. Além disso, a existência de comando é uma dimensão que se refere à qualidade da liderança militar e política.

Uma estratégia de acordo com Luttwak, 1987, em Gray (1999: 42) é um plano que deve ser bem sucedido contra inimigos não naturais, por meio de táticas, execução, diálogo estratégico e moral-político. Os objetivos estratégicos são direcionados para garantir lucros contra os inimigos, que devem ser contidos e detidos. De acordo com Peter Wilson (1997 apud Gray, 1999: 43), as idéias estratégicas podem ser divididas em três linhas de tempo: muito cedo, tarde ou oportuna. Qualquer processo estratégico de planejamento e implementação tem uma dimensão cronológica que o limita e regula.

No contexto do desenvolvimento alutsista, a estratégia pode ser interpretada como a arte ou o pensamento de conceitos nos esforços direcionados para desenvolver e capacitar o sistema TNT-UA Alutsista com base na área e ameaças potenciais, a fim de alcançar um NKRI forte e independente. Com

base na doutrina do TNI “Tri Dharma Eka Karma”, abreviada como “Tridek”, a estratégia de defesa do Estado é prevenir, deter e superar ameaças e perturbações à integridade da nação e do estado sob várias formas e suas manifestações: 1) Desenvolver a capacidade da TNI como o componente principal de reforço de segurança e preparação 2) Construir a capacidade de a população para fortalecer produtivamente a defesa e manter a resistência das pessoas (TNI, 2012).

Para atingir as metas estratégicas da Indonésia, ligadas às principais tarefas do TNI, a Força Aérea da Indonésia é um forte meio tático. Os principais objetivos serão perseguidos de acordo com a formulação da Estratégia de Desenvolvimento e do Desenvolvimento da Força e Capacidade do TNI, a Estratégia de Reforço e Capacidade do TNI, a Estratégia de Uso da Força e Capacidade do TNI e a Terceira Coordenação da Estratégia do TNI. Todas as forças e capacidades da TNI consistem na força e capacidades do Exército, na força e nas capacidades da Marinha, e na força e capacidades do Componente de Suporte e do Componente de Reserva, incluindo a capacidade orçamentária do Governo da República da Indonésia, que serão empoderados com a implementação da Estratégia TNI (TNI, 2012: 214).

Para a nação indonésia, a guerra é um último recurso e só é conduzida quando todos os esforços fracassam pacificamente. Para tanto, a estratégia de defesa do Estado precisa ser elaborada levando-se em conta os três elementos básicos, a saber: formar, responder e preparar (Kementerian Pertahanan Republik Indonesia, 2015a, 2015b, 2015c). A seguir, descrevemos os três elementos da estratégia de defesa:

(1) Estabelecer uma estratégia capaz de criar e sustentar ambientes nacionais e internacionais de segurança que possam garantir os interesses nacionais para apoiar a estabilidade regional, reduzir e eliminar ameaças, prevenir conflitos e agressões, bem como outros atos de violência.

(2) Responder, que é uma estratégia capaz de responder aos vários espectros de crise, para eliminar ameaças e riscos para o interesse nacional.

(3) Preparar uma estratégia capaz de estabelecer uma defesa para o Ministério da Defesa da República da Indonésia para enfrentar um futuro incerto e organizar a defesa fazendo uso dos avanços tecnológicos para proteger o interesse nacional.

Além disso, a estratégia de defesa do Estado é formulada a partir de três componentes básicos da estratégia de forma proporcional, equilibrada e coordenada: primeiro, o objetivo a ser alcançado é salvaguardar e proteger a soberania do Estado, a integridade territorial da República Unitária da Indonésia e proteger a segurança de toda a nação (definida em cinco objetivos

estratégicos). Em segundo lugar, os recursos de defesa utilizados para atingir objetivos como a mobilização da defesa militar integrada e em sinergia com a defesa do Nir-militar. Terceiro, como usar recursos para alcançar objetivos ou metas estratégicas, a fim de planejar, preparar e implementar um sistema de defesa estatal forte e altamente defensivo, de acordo com a compreensão indonésia de paz e guerra (Kementerian Pertahanan Republik Indonesia, 2015b).

Com base na perspectiva teórica acima, pode-se argumentar que a estratégia do TNI-UA Alutsista da República da Indonésia será estabelecida pela análise do grau de sua eficácia em toda a Indonésia. Essa efetividade está vinculada a sua capacidade de manter a soberania e integridade territorial do estado. Nesse sentido, este trabalho também apresentará um modelo potencial para a implantação do Alutsita TNI AU, utilizando a pesquisa metodológica de Soerjono & Mamuji (2009) sobre pesquisa quantitativa e qualitativa.

Potência Atual do Sistema Alutsista TNI AU

O Artigo 10 da Lei Número 34 do Ano 2004 (Republik Indonesia, 2004) sobre o Exército Nacional da Indonésia (TNI) estipula que, como parte integrante do TNI, a Força Aérea cumpre a tarefa do TNI no campo da defesa aérea de defesa; fazer cumprir a lei e manter a segurança no ar territorial da jurisdição nacional, de acordo com as disposições da lei nacional e do direito internacional ratificado; realizar as tarefas do TNI no desenvolvimento e desenvolvimento das forças da força aérea; bem como implementar o empoderamento das áreas de defesa aérea. Reconhecendo a importância do mandato da lei, a Força Aérea tem sido, é e continuará a desempenhar suas funções e funções ativamente em face de todas as formas de ameaças, assédio e obstáculos para manter e assegurar a soberania e integridade territorial de NKRI.

Confrontado com várias questões, especialmente o potencial fator de ameaça na região NKRI e a capacidade limitada do equipamento de defesa, o TNI AU desenvolve o conceito de Base Desprotegida (*Bare Base* no original, N.T). Este conceito trata da análise da atual prontidão da base aérea, incluindo uma avaliação de suas instalações, habilidades de manobra e o que pode ser feito para aumentar a eficácia da operação aérea. Atualmente, as capacidades e fortalezas da Força Aérea da Indonésia estão longe das condições ideais (Peraturan Kepala Staf Angkatan Udara, 2015). As forças consistem em:

(1) Controle do ar- capacidade para controlar a segurança da superfície e abaixo dela sem ser ameaçado ou atacado pelo oponente. Esta tarefa não pode ser implementada de forma otimizada devido às limitações dos sistemas de armamentos e das armas.

(2) Ataque aéreo- capacidade para utilizar o poder aéreo significativamente baseado na capacidade de destruição e na possibilidade de realizar ataques aéreos contra alvos, estáticos e dinâmicos no ar, mar e terra. Esta tarefa também não pode ser implementada em boas condições devido à capacidade limitada de navios-tanque, sistemas de armamentos e das armas.

(3) Suporte Aéreo- capacidade para auxiliar na implementação das operações das forças aéreas. Esta tarefa, também, não pode ser totalmente atingida devido a limitações em materiais de defesa.

(4) Exploração de Informações - capacidade de utilizar dados de inteligência para auxiliar operações. Também limitada.

Atualmente, o TNI AU Alutsista é estruturado como: Cuter-Fruit, incluindo Míssil de Cruzeiro (CM), Veículo Aéreo Não Tripulado (UAV), Míssil Tático de Superfície Aérea (TASM), Guerra Eletrônica (guerra eletrônica), Morteiro de Artilharia de Foguetes (RAM), Aeronave de asa fixa, Aeronave de asa rotativa (helicóptero), Veículos aéreos de combate não tripulados (UCAV), Inteligência, Vigilância, Aquisição de alvos e Reconhecimento (ISTAR) e Mísseis balísticos táticos / teatrais TBM). No entanto, os sistemas especiais de defesa aérea que são tripulados pela Força Aérea consistem em vários tipos de aeronaves, radares, mísseis e impedimentos de ataques aéreos (PSU) (Kementerian Pertahanan Republik Indonésia, 2015c; Kementerian Pertahanan Republik Indonesia, 2012).

Os porta-aviões de combate a aeronaves são muito antigos e um deles não pode ser usado novamente, mas sua substituição ainda está no processo de aquisição. Em relação à quantidade e qualidade, o material da TNI AU sofreu uma grande diminuição na capacidade. Enquanto o apoio da TNI AU está localizado em aviões de combate, aviões de transporte, helicópteros, treinadores, radar e mísseis. A condição dos contornos da TNI AU é a seguinte: 1) Vários tipos de aeronaves, incluindo 106 aviões, 51 aviões, 39 helicópteros, 60 aviões e PTTA (aviões não tripulados) de 4 aviões. Em seguida, força de radar de 20 unidades, QW-3 mísseis de potência 273 conjuntos e PSU (Força Aérea Dissuasão) poder seis.

O Comandante do TNI, General Gatot Nurmantio, revelou que há ameaças potenciais à Indonésia sobre as quais o país deve estar muito atento: a fronteira australiana com a Indonésia no Bloco Masela; tensão no Mar do Sul da China; bem como a Cooperação para a Defesa do Acordo de Defesa dos Cinco (PFDA), criada pioneiramente pelo Reino Unido (Purbawanti, 2016).

A estratégia de implementação do TNI AU Alutsista

Como argumentado, o poder do Alutsista TNI AU ainda é insuficiente para cobrir toda a sua área de ação. Como declarado pelo Chefe do Estado-Maior da Força Aérea do TNI Hadi Tjahjanto, “Atualmente, o TNI AU Alutsista cumpre apenas 40% da sua responsabilidade (...)” (Entrevista, Hadi Tjahyanto, 2017). A área coberta abrange as ilhas de Java, Kalimantan e Sulawesi. Aviões de combate, por exemplo, são mantidos em oito esquadrões aéreos, a saber (Centro de Comando e Controle do Comando Nacional de Defesa Aérea da Força Aérea Nacional (Puskodal) (Kohanudnas), 23 de agosto de 2017; Observação e resultados de pesquisa de várias fontes oficiais, 2017):

(1) Um esquadrão Hawk 109/209 (esquadrão 12), em Roesmin Nuryadin Lanes (RSN).

(2) Um esquadrão F16 (esquadrão de ar 16), em Lanud Roesmin Nuryadin (RSN).

(3) Um esquadrão Hawk 109/209 (esquadrão de ar 12), em Pontianak Lanud.

(4) Um esquadrão Sukhoi (esquadrão aéreo 11) no Sultão Hasanuddin (HND) Makassar.

(5) Um esquadrão T50i (esquadrão aéreo 14) em Lanud Iswahjudi Madiun.

(6) Um esquadrão F-16 (esquadrão aéreo 3) em Lanud Iswahjudi Madiun.

(7) Um esquadrão F5 (esquadrão aéreo 15) em Lanud Iswahjudi Madiun.

(8) Um esquadrão Super Tucano (esquadrão aéreo 21) em Lanud Abdurrachman Saleh Malang.

No entanto, dos oito esquadrões aéreos que tripularam a aeronave da Força Aérea, dois esquadrões de Falcão (109 e 209) e um esquadrão F-5 foram aposentados, então o esquadrão que ainda está conduzindo ativamente os exercícios e operações é composto por apenas cinco esquadrões. Com base na análise da ameaça potencial e da extensão da NKRI na Indonésia, a estratégia de implementação do TNI AU alutsista é a seguinte:

1. Estratégia para enfrentar ameaças potenciais na fronteira da Austrália, deslocando e mantendo um esquadrão de combate no ElTari Airbus Kupang, em Nusa Tenggara Oriental (NTT). Gradualmente, isso pode ser feito com a estratégia do Esquadrão Móvel através da colocação de vários aviões de combate junto com o pessoal de apoio existente no ElTari Airbus Kupang,

como o T-50 que será atualizado para o F-50 do Air Squadron 15 Lanud Iswahjudi Madiun. Além de aeronaves de combate, ElTari Kupang exigiu PSU (Air Force Attack), como o Orlycon. Ameaças na fronteira na Austrália e na região do Mar do Sul da China (MSCh). A região de Darwin, na Austrália, fica a aproximadamente 475 km das ilhas exteriores da Indonésia. A região contém blocos de Masela que fazem parte do território indonésio e estão próximos da concentração de tropas estrangeiras, como a Marinha dos Estados Unidos (EUA), fuzileiros navais dos Estados Unidos, que conta com 1.500 a 2.500 soldados. Além disso, a tensão e o incremento das condições de enfrentamento na região do Mar do Sul da China (MSCh) intensificam a luta pelo arquipélago Spratly, rico em recursos naturais entre os países da ASEAN, os Estados Unidos e a China. Atualmente, a China está gerenciando zonas de defesa aérea no território do MSCh, o que certamente causará conflitos em torno de países com interesses no MSCh. Portanto, isso é perigoso porque a região fica próxima ao território indonésio da Ilha Natuna.

2. Arranjo de Defesa (PFDA) e Cooperação de Defesa (PFDA) que foi iniciada pelos países que compõem a Commonwealth Britânica, especificamente a Austrália, Nova Zelândia, Cingapura, Malásia e a própria Grã-Bretanha. A força combinada do PFDA é enorme, por isso é importante estar ciente de que esses três países estão muito próximos da Indonésia. As estratégias que podem ser implementadas são: adicionar o esquadrão de avião e seu avião de caça que está sempre pronto para ser colocado/mantido na Base Aérea (Lanud) Tarakan para antecipar a ameaça potencial dos países incorporados PFDA.

Ao contrário, a implementação do alutsista como radar ocorre em quase todas as partes do NKRI, embora o número ainda seja relativamente mínimo quando comparado à área do NKRI. O radar foi implantado em vinte áreas, a saber: (1) Satrad 211 Tkt em Tanjung Kait; (2) Satrad 212 Rni em Ranai; (3) Satrad 213 Tpi em Tanjung Pinang; (4) Satrad 214 Pml em Pemalang; (5) Satrad 215 Cgt em Congot; (6) Satrad 216 Cbl em Cibalingbing; está na área do Comando 1 do Setor de Defesa Aérea (Kohanudnas I) em Jakarta; (7) Satrad 221 Nli em Ngliyep; (8) Satrad 222 Plo di Ploso; (9) Satrad 223 Bpp por trás do conselho; (10) Satrad 224 Kwd em Kwandang; (11) Satrad 225 Trk em Tarakan; Satrad 226 Brn em Buraen; (12) Satrad 231 Lse em Lhokseumawe; localizado na área de Kosekhanudnas II em Makassar; (13) Satrad 232 Dmi em Dumai; (14) Satrad 233 Sat em Sabang; (15) Satrad 234 Como em Sibolga; (16) Satrad 241 Brn em Buraen; localizado no território de Kosekhanudnas III em Medan; (17) Satrad 242 em Biak; (18) Satrad 243 em Timika; (19) Satrad 244 em Merauke Papua; (20) Satrad 245 Saumlaki em Maluku, localizado na área de Kosekhanud IV em Biak. A cobertura do radar militar TNI AU no NKRI

pode ser vista na imagem abaixo.

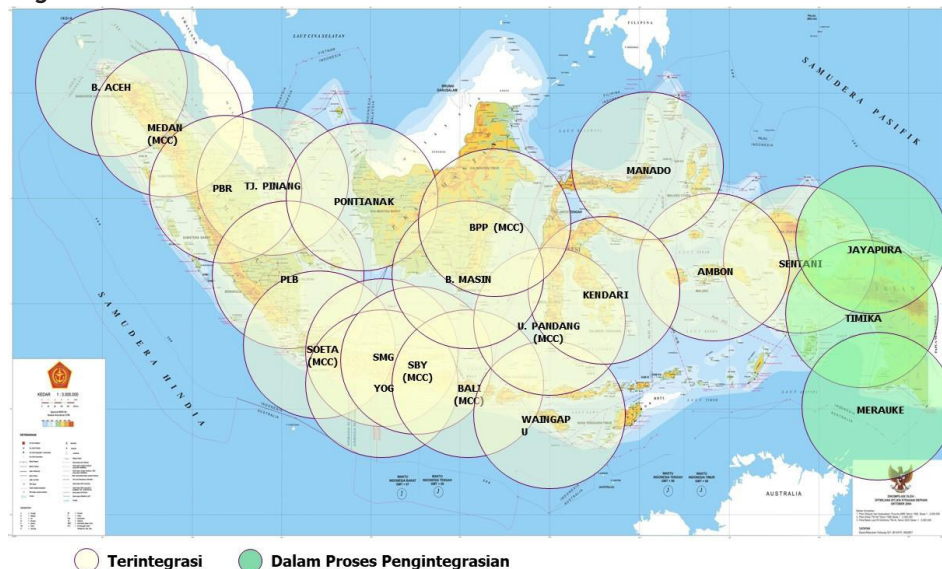
Figura 1. Localização do Radar TNI-AU



Fonte: Susanto & Dicky (2015); Centro de Comando e Controle do Comando Nacional de Defesa Aérea da Força Aérea Nacional do Exército (Puskodal) (Kohanudnas), 23 de agosto de 2017.

Implantação de 20 Radares na região NKRI, de acordo com a análise do Comando Nacional de Defesa Aérea (Kohanudnas), existem 23 pontos que ainda estão vulneráveis a ameaças e se tornam uma área muito fácil de ser invadida pelas partes que teriam interesse na nação indonésia. Para proteger o país da ameaça do ar, os Kohanudnas estão coordenados com a unidade Radar sob o controle do Ministério dos Transportes e Angkasa Pura para colocar o Radar Civil em 23 pontos considerados vulneráveis. A cobertura do radar civil que não pode ser coberta por radar militar (TNI AU) na região NKRI pode ser vista na figura a seguir.

Figura 2. Cobertura do Radar Civil no Território Indonésio



Fonte: Susanto & Dicky (2015); Puskodal Kohanudnas, 23 de agosto de 2017.

No entanto, o uso do radar civil que atingiu os 20 pontos não pode ser usado de forma otimizada. Esses radares civis são usados apenas para rotear aviões que usarão um aeroporto para aterrissar. A Condição de Cobertura do Radar Civil e Militar atualmente pode ser lida através da imagem a seguir (próxima página):

Figura 3. Cobertura do Radar Civil e Militar



Keterangan:
- Coverage 20 Radar Militer dan 23 Radar Bandara Sipil

Fonte: Susanto & Dicky (2015); Puskodal Kohanudnas, 23 de agosto de 2017.

Devido à condição de poder de radar de propriedade da TNI AU sob o controle de Kohanudnas, por razões de defesa e segurança do país, o desenvolvimento da força de radar militar (TNI AU) para cobrir 20 pontos de cobertura de radar civil torna-se uma demanda que deve ser uma prioridade para o país monitorar todo o território NKRI. Enquanto isso, o armamento do TNI AU na forma de Meriam hanud, que serve como um dissuasor do ataque aéreo (PSU), tanto Triple Gun quanto Orlicon mantinha em várias áreas, a saber: (1) Destacamento de Hanud 473 / Kunta Wijayandanu-Pontianak; (2) Destacamento de Hanud 472 / Kunta Wijayandanu-Makassar; (3) Destacamento de Hanud 471 / Kunta Wijayandanu-Jakarta; e (4) Destacamento Hanud 474 / Kunta Wijayandanu-Jogjakarta (Centro de Comando e Controle da Força Aérea do Exército Nacional da Indonésia / Puskodal - Comando Nacional de Defesa Aérea / Kohanudnas), 23 de agosto de 2017).

A fim de permitir que as forças realizem suas missões, a necessidade é:

1. Aumentar o Manuhua Lan do Tipo B para o Tipo A formando 2

(dois) esquadrões, esquadrões de combate e esquadrão técnico. Isso é feito para lidar com ameaças potenciais no leste da Indonésia.

2. Estabelecer um esquadrão de caças em Eltari-Kupang Lanud para enfrentar ameaças potenciais derivadas de tensões na fronteira Austrália-Indonésia.

3. Implementação de 20 radares, para cobrir áreas potencialmente vulneráveis à entrada ou infiltração de partes interessadas nos recursos naturais da Indonésia. Neste momento, existem 23 (vinte e três) pontos vulneráveis cobertos pelo radar civil do Ministério dos Transportes.

Conclusões e Recomendações

Até agora, o Alutsista TNI AU cobre apenas 40% do território necessário na Indonésia, como as regiões de Java, Sumatra, Kalimantan e Sulawesi. Outras regiões que necessitam de atenção no território são Papua, Maluku, Nusa Tenggara Ocidental, Nusa Tenggara Oriental e Bali. Além disso, 23 radares estão sendo adicionados para serem implantados nas áreas sem cobertura e que estão sendo monitoradas por radares civis. Com base nessa realidade, sugere-se ao governo e à Câmara dos Representantes (DPR) que o orçamento do TNI AU seja expandido, a fim de cumprir os requisitos mínimos de força básica para proteger a Indonésia.

REFERÊNCIAS

- Azra, A. (2016). *Transformasi politik Islam: radikalisme, khilafatisme, dan demokrasi*. Kencana.
- Depdiknas, P. B. (2008). *Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta.
- Gray, C. S. (1999). "The Dimension of Strategy", in *Modern strategy* (Vol. 42). Oxford University Press Oxford.
- Kementerian Pertahanan Republik Indonesia. (2012). *Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2012 Tentang Kebijakan Penyelarasan Minimum Essential Force Komponen Utama*. Jakarta: Kementerian Pertahanan (Kemhan) Republik Indonesia.
- Kementerian Pertahanan Republik Indonesia. (2015a). *Buku Putih Pertahanan Indonesia*. Jakarta: Kementerian Pertahanan (Kemhan) Re-

publik Indonesia.

- Kementerian Pertahanan Republik Indonesia. (2015b). *Doktrin Pertahanan Negara*. Jakarta: Kementerian Pertahanan (Kemhan) Republik Indonesia.
- Kementerian Pertahanan Republik Indonesia. (2015c). *Postur Pertahanan Negara*. Jakarta: Kementerian Pertahanan Republik Indonesia.
- Khamdan, M. (2015). Rethinking Deradikalisasi: Konstruksi Bina Damai Penanganan Terorisme. *ADDIN*, 9(1).
- Lykke Jr, A. F. (1997). Defining military strategy. *Military Review*. US Army CGSC.
- Makaarim A, M. (2014). *Almanak Hak Asasi Manusia di Sektor Keamanan Indonesia*. (M. M. A., Ed.).
- Peraturan Kepala Staf Angkatan Udara. (2015). Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Kelanjutan Pembangunan Kekuatan Pokok Minimum (Minimum Essential Force) TNI Angkatan Udara Tahun 2015-2024. Jakarta, Indonesia: Markas Besar Tentara Nasional Indonesia Angkatan Udara (TNI-AU).
- Purbawanti, N. N. S. (2016). Pengaruh Konflik Laut China Selatan Terhadap Stabilitas Keamanan Di Indonesia. *PERPUSTAKAAN*.
- Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Jakarta, Indonesia.
- Setiyanti, D., Putranti, I. R., & Rosyidin, M. (2016). Potensi Ancaman ASEAN Open Sky Policy 2015 Terhadap Keamanan Nasional Indonesia. *Journal of International Relations*, 2(4), 10-18.
- Soerjono, S., & Mamuji, S. (2009). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Suryohadiprojo, S. (2008). *Pengantar ilmu perang*. Pustaka Intermedia.
- Susanto, D. R. M., & Dicky, R. (2015). *Komando dan Pengendalian Keamanan dan Keselamatan Laut: Berbasis Peringatan Dini*. Jakarta, Indonesia: PT Gramedia Pustaka Utama.
- TNI, D. (2012). *Tri Dharma Eka Karma (Tridek)*, Jakarta.
- Umar, H. (2001). *Strategic management in action*. Gramedia Pustaka Utama.
- Witjaksono, M. T. N. I. (2016). Strategi dalam Upaya Mempertahankan Bangsa dan NKRI. In *Seminar Nasional* (p. 128). Bandung: Fakultas Psikologi Universitas Padjadjaran.

RESUMO

O objetivo deste artigo é examinar a estratégia e a inserção do Principal Sistema de Instrumentos Armamentícios (Alutsista) no território do Estado Unitário da República da Indonésia (NKRI). Um dos Alutsista de propriedade da Indonésia é um Alutsista aéreo que é usado para proteger o espaço aéreo indonésio. O alutsista aéreo tripulado pela Força Aérea Nacional do Exército da Indonésia, que atualmente tem uma projeção de poder considerável na Ásia e no mundo. Esse estudo utiliza métodos normativos de pesquisa, sendo conduzido por uma revisão de referências e baseando-se em fontes secundárias, somados a dados concretos e experiências pessoais. A pesquisa mostra que a localização do Alutsista é igualmente distribuída no arquipélago NKRI e examina seus pontos fortes.

PALAVRAS-CHAVE

Sistema de Armamentos, Poder Aéreo, Indonésia.

*Recebido em 6 de junho de 2017.
Aprovado em 10 de abril de 2019.*

Traduzido por Bruna Hayashi Dalcin

ESTADOS SEMI-CENTRAIS: UMA NOVA CATEGORIA PARA REPENSAR A ESTRUTURA DE PODER

Daniel Morales Ruvalcaba¹

Introdução

Estudar os Estados centrais e suas características envolve examinar as ideias dos teóricos da dependência. No entanto, a literatura formulada pelos pensadores da CEPAL e da América Latina esclarece pouco sobre isso, uma vez que eles estavam mais preocupados em entender as causas estruturais da defasagem da periferia do que em estudar as áreas centrais.

Quando se fala de Estados centrais, geralmente se pensa em países desenvolvidos. Certamente, os Estados centrais são aqueles que atingiram os mais altos padrões de desenvolvimento do mundo. A noção de centro, contudo, não se limita ao desenvolvimento, mas também denota vantagem em termos militares, culturais, políticos, ambientais, etc. Nesse sentido, surgem certos problemas: o que se entende especificamente por Estados centrais? Por que esses Estados são considerados o centro do sistema mundial e como assumiram tal posição? Se os Estados centrais superaram os Estados semiperiféricos e periféricos, em que áreas eles o fazem? Isso acontece em todas as áreas ou apenas em algumas delas?

Basicamente, o que distingue os Estados centrais é o grau de desenvolvimento que eles alcançam. No entanto, o desenvolvimento de unidades nacionais é condicionado por um contínuo tempo-espço que afeta suas possibilidades de manipulação criativa: em outras palavras, o desenvolvimento dos Estados é determinado de maneira significativa por estruturas historicamente constituídas. E aqui o valor da noção de núcleo ou centro, que consiste

¹ Doutor em Ciências Sociais (Universidade de Guadalajara, México) e Mestre em Estudos Contemporâneos da América Latina (Universidad Complutense de Madrid, Espanha); Pesquisador da Escola de Estudos Internacionais da Universidade Sun Yat-Sen. O email: demgdl@hotmail.com

em “as áreas favorecidas da economia mundial” (Wallerstein 2003, 492). Assim, a ideia se traduz em um conceito muito mais amplo, que implica riqueza e desenvolvimento econômico, mas também se refere a uma vantagem social e política.

Nesse sentido, pode-se notar que a vantagem econômica está no fato de que essas nações são, essencialmente, exportadoras de bens de alto valor agregado e que estão imersas na chamada Terceira Revolução Industrial; são sedes de grandes unidades populacionais e centros financeiros, possuem grande número de empresas multinacionais, têm capacidade significativa para determinar as cadeias de valor globais, a inflação em suas economias domésticas é relativamente controlada e suas reservas internacionais são grandes e decisivas. Em termos sociais, eles mantêm altos níveis de renda e consumo per capita, seus sistemas de educação e saúde são de alta qualidade e conseguiram garantir o suprimento de energia e recursos consideráveis para a pesquisa científica; já politicamente, são caracterizados como democracias maduras e consolidadas, têm burocracias e instituições eficientes, suas forças armadas são modernas e equipadas com armas relativamente sofisticadas, geralmente há uma concentração notória de cidades globais em seus territórios e a política externa de seus governos nacionais é de âmbito global.

Agora, todos os Estados centrais ocupam posições idênticas na hierarquia do poder mundial? Os Estados centrais, pelo simples fato de fazerem parte do núcleo ou centro do sistema, desempenham as mesmas funções na governança internacional? O objetivo aqui é apresentar uma nova categoria de Estados que está localizada no centro do sistema mundial: os Estados semi-centrais. Na primeira parte, os Estados centrais serão estudados teoricamente; depois, com o apoio do IPM, os Estados semi-centrais serão identificados empiricamente e alguns dos papéis que esses Estados desempenham no sistema internacional serão caracterizados.

O Poder Nacional dos Estados Centrais

Talvez a principal referência teórica para o estudo das áreas centrais, semiperiféricas e periféricas seja Immanuel Wallerstein. No entanto, quando foi questionado sobre a paternidade intelectual dessa divisão, o próprio Wallerstein respondeu: “Os termos centro e periferia, no sentido em que são usados atualmente, são de fato de Raúl Prebisch. O próprio Prebisch pode tê-los tirado de alguns autores alemães que escreveram na década de 1920 e cujas obras também foram esquecidas, mas sob qualquer hipótese, se há um pai para esses dois termos, esse pai é Raúl Prebisch” (Aguirre Rojas 2003, 210).

Sem dúvida, o economista argentino é o principal precursor dos postulados centro-periferia. Mas quais foram as fontes que inspiraram o economista argentino? É muito difícil determinar², uma vez que, de acordo com Joseph Love, Raúl Prebisch nunca especificou como elaborou as noções de centro e periferia (Love 1996, 392). Apesar disso, nos vários estudos sobre o pensamento prebischiano, Werner Sombart³, Ernst Wagemann⁴, François Perroux e Mihail Manoilescu foram identificados como possíveis influenciadores.

No entanto, a preocupação de Raúl Prebisch era estudar as causas estruturais do atraso da periferia, e não as vantagens das economias centrais: o mesmo Raúl Prebisch escreveu que “quanto aos centros, tenho de me preocupar com eles na medida necessária para empreender a crítica ao capitalismo” (Prebisch 1976, 8). Por essa razão, configurar as características do centro e dos chamados Estados centrais é uma tarefa muito difícil e complicada, pois consiste em reconstruir essa noção a partir de fragmentos de ideias - que eram secundários - nos textos em que o modelo centro-periferia foi exposto.

O objetivo desta seção é justamente delinear as características dos Estados centrais com base em seu poder econômico-militar, sócio-institucional e comunicativo-cultural.

O poder econômico-militar dos Estados centrais

Para entender o poder econômico-militar dos Estados centrais, é ne-

2 Em seu estudo, Jaime Estay encontra em Raúl Prebisch “uma tendência muito clara de não mencionar as fontes de suas propostas, nem nos documentos oficiais da CEPAL que ele elaborou - uma questão que poderia estar ligada à natureza desses documentos - nem em outros materiais que ele escreveu ao longo de toda a sua vida” (Estay 1995, 120).

3 De acordo com Joseph Love, “Prebisch não se lembra do conhecimento do texto de Sombart na época de seu uso inicial dos termos ‘centro’ e ‘periferia’, mas, mesmo supondo que ele foi inspirado por Sombart, Prebisch teria mais do que um metáfora marcante, já que Sombart usava apenas centro e periferia em alguns parágrafos espalhados” (Love 1996, 26).

4 Na opinião de Francisco Zapata, Ernst Wagemann (1884-1956) “pode ser considerado o pai da ideia de ‘periferia’” (Zapata 2001, 146), ele considera que suas idéias tiveram um impacto significativo no pensamento econômico latino-americano. Joseph Love, por sua vez, argumenta que Raúl Prebisch, possivelmente, conheceu o trabalho de Ernst Wagemann, que “dirigiu o Institut für Konjunkturforschung em Berlim e se tornou um importante apologista do Grossraum Wirtschaft [grande espaço econômico] de Hitler no final da década de 1930. Em *Struktur und Rhythmus der Weltwirtschaft* (1931), Wagemann usou o “ciclo central” (*zentrische Konjunktur*) para designar movimentos de renda monetária dentro de um determinado país e “ciclo periférico” (*periphere Konjunktur*) para designar movimentos de capital na arena internacional. Desta forma, Wagemann usou um esquema centro-periferia em conexão com um movimento cíclico, mas não no sentido que Prebisch compartilhava com Sombart” (Love 1996, 392).

cessário decompor seus elementos mais elementares: economia (produção, comércio, finanças), aparato militar, território e investimento em ciência e tecnologia.

A principal característica das economias centrais é que elas têm uma estrutura de produção predominantemente industrial e homogênea (ou seja, quase todos os setores são desenvolvidos) que lhes permite criar novos produtos, estar na vanguarda nos métodos de produção e organização e descobrir novas fontes de energia. Além disso, possuem ampla participação na produção nacional de atividades e serviços industriais. Numa adaptação das ideias apresentadas por Raymond Barre (1962), é possível descrever os sistemas produtivos dos Estados centrais como aqueles em que: quantidades crescentes de matérias-primas e combustíveis são economizadas; há o aumento da produção própria de matérias-primas e combustíveis; existe uma importante produção de materiais de substituição; e, a transformação da estrutura industrial é significativa.

Os Estados centrais superam de maneira produtiva outras sociedades da economia mundial graças a seus avanços tecnológicos e científicos. Os postulados do mercantilismo - que apostaram, em linhas gerais, na competição econômica internacional através do aumento da produção nacional por meio do controle de recursos nos mercados interno e externo - tornaram-se obsoletos ante os avanços tecnológicos da primeira revolução industrial, quando a rivalidade econômica se deslocou para a eficiência da produção fabril. A partir deste momento, os Estados foram forçados a desenvolver vantagens competitivas dinâmicas através de estratégias para o avanço do conhecimento. Peter Drucker argumenta que: “Os fatores tradicionais de produção - terra (isto é, recursos naturais), trabalho e capital - não desapareceram, mas se tornaram secundários. Eles podem ser obtidos facilmente, desde que tenham conhecimento. E o conhecimento, nesse novo sentido, é o conhecimento como instrumento, como meio de obter resultados sociais e econômicos” (Drucker 1994, 47). Graças ao desenvolvimento do capitalismo em suas sociedades, os Estados centrais se viram em condições de investir grandes recursos em atividades relacionadas à pesquisa. Isso permitiu que eles estivessem na vanguarda das revoluções industriais por suas descobertas e inovações científico-tecnológicas. Em termos históricos, alguns “saltos” produtivos para as áreas centrais da economia mundial ocorreram com a primeira e segunda revolução industrial, nos séculos XVII e XIX, respectivamente. A partir dessas revoluções, as economias do centro implantaram estruturas produtivas altamente competitivas que lhes permitiram melhorar seu comércio internacional.

Em seu trabalho *Das Kapital*, Karl Marx postulou que a acumulação capitalista é alcançada a partir de uma dinâmica de transformação social ca-

racterizada pela expropriação do trabalho de outros em um regime em que o produtor é livre proprietário de seus meios de produção. Uma vez que esta dinâmica de transformação é generalizada e aprofundada, adota uma nova forma, na qual o explorador capitalista de vários trabalhadores é, por sua vez, expropriado por outro capitalista mais poderoso. Então, “essa expropriação é realizada pelo jogo das leis imanentes da própria produção capitalista, a centralização do capital. Cada capitalista substitui muitos outros. Paralelamente a essa centralização do capital ou a expropriação de muitos capitalistas por alguns, ela se desenvolve em escala crescente” (Marx 1999, 648). Como se pode ver, o conceito de centralização do capital é diferente do conceito de acumulação e concentração: o próprio Karl Marx esclarece que a centralização “não deve ser confundida com acumulação e concentração” (Marx 1999, 529). A noção de centralização tem, portanto, um valor heurístico especial para a análise do surgimento das áreas centrais da economia mundial moderna.

Assim, no pensamento marxista, as noções de acumulação, concentração e centralização são complementares e muito importantes, pois explicam a maneira pela qual os capitalistas ampliam a escala de suas operações: a primeira se refere “ao aumento gradual do capital por meio da reprodução” (Marx, 1999). 531), ou seja, o investimento do excedente para geração de novo capital; enquanto a segunda é entendida como o crescimento de todo o capital individual a partir da busca por maior produtividade. A centralização, por outro lado, consiste na “atração de alguns capitais pelos outros” (Marx 1999, 530) ou no crescimento do capital pela união de vários capitais. A centralização, por outro lado, tem como duas alavancas poderosas a concorrência e o crédito, e pode ser alcançada alterando-se a distribuição do capital existente, por meio de uma simples mudança operada no agrupamento quantitativo das partes que compõem o capital social” (Marx 1999, 530). Além de ser um processo muito mais rápido, a centralização provoca a concentração de capital e acelera os efeitos da acumulação. Assim, a consequência final da centralização é que a riqueza social tende a se aglomerar ilimitadamente (Singer 1999, 101, Lianos 1984) em um pequeno grupo de grandes capitalistas, acentuando, com isso, as disparidades sociais. Karl Marx expressou isso da seguinte maneira: “o que acontece quando certos capitais se tornam centros que absorvem a gravitação para os outros, é que eles quebram sua coesão individual, assimilando suas peças soltas” (Marx 1999, 531).

Os bancos desempenharam um papel fundamental no processo de centralização do capital. A origem das instituições bancárias data do primeiro ciclo de acumulação de capital, em Gênova, por volta do século XVI. Naquela época, os bancos mais proeminentes eram: 1) o Banco de Amsterdã, fundado em 1609, que atendia a um segmento muito grande da população (nobreza,

líderes, monarcas, etc.) e, na prática, operava como banco central (o primeiro no mundo) fornecendo liquidez ao governo; 2) a Bolsa de Valores de Amsterdã, criada no início do século XVII pela Companhia Holandesa das Índias Orientais (VOC), não foi apenas a primeira bolsa de valores do mundo, mas também serviu de mercado para produtos das colônias americanas, asiáticas e costas africanas.

No entanto, os bancos (e crédito) representavam apenas uma alavanca para a centralização do capital. A outra alavanca é a concorrência ou a competição. Aqui, empresas transnacionais (ETNs) desempenham um papel fundamental.

De fato, o poder econômico dos Estados centrais está intimamente relacionado à ação de suas transnacionais: dos séculos XVI a XVIII, elas investiram principalmente no setor primário; a partir do século XIX, começaram a operar com maior intensidade nas atividades dos setores secundário e terciário; nas últimas décadas, desenvolveram formas cada vez mais complexas de produção e organização. No entanto, o sucesso das empresas transnacionais não foi única e exclusivamente graças ao uso de novos meios de produção e comunicação no contexto de uma competição global contemporânea, mas também ao acesso a novos mercados financeiros, à articulação produtiva com outras empresas e à fragmentação de cadeias de valor. Nesse sentido, Manuel Castells destaca que “as corporações multinacionais são as poderosas proprietárias da riqueza e da tecnologia na economia global, já que a maioria das redes está estruturada em torno delas. Mas, ao mesmo tempo, as redes descentralizadas são diferenciadas dentro delas e dependem de seus membros externos em uma estrutura complexa e mutável de redes interligadas” (Castells 2005a, 220-221). Tudo isso permitiu a redução dos custos das transnacionais em suas atividades de coordenação, logística e monitoramento.

Esses fatores contribuíram para posicionar as ETNs como fundamentais no funcionamento da economia global e são as principais responsáveis pelo desenvolvimento e expansão das cadeias globais de valor (CGV). De fato, os Estados centrais e suas empresas transnacionais caracterizam-se por permanecer na vanguarda dos métodos organizacionais, gerenciando as cadeias produtivas globais e controlando os pontos nodais que geram mais lucros. A esse respeito, Immanuel Wallerstein descobriu que “as atividades dos núcleos mais lucrativos tendem a se concentrar geograficamente em algumas áreas relativamente pequenas da economia mundial, as quais podemos coletivamente chamar de área central” (Wallerstein, 2008, p. 88).

No entanto, para aumentar sua capacidade econômica, os Estados centrais precisam absorver grandes quantidades de recursos materiais, que, em princípio, encontram em seu território. Esses recursos são zelosamente

protegidos por eles. O problema é quando os recursos estão esgotados ou insuficientes: uma vez assegurada a inexistência e a soberania dos territórios nacionais, os Estados centrais foram ao exterior em busca de mais recursos, ação que levou outros povos à submissão, bem como ao estabelecimento de colônias além de suas fronteiras e o controle de novas rotas estratégicas de comércio.

Ao longo da história, os Estados centrais controlaram territórios de valor natural e relevância geoestratégica: para Ruy Mauro Marini, “a criação de uma grande indústria moderna teria sido seriamente prejudicada se não houvesse países dependentes” (Marini 1986, 20). De fato, foram os processos de colonização e a definição de papéis específicos para cada sociedade na divisão internacional do trabalho que permitiram às sociedades centrais obter a dotação de recursos naturais necessários para sustentar o crescimento de suas classes trabalhadoras. Como explicado por Osvaldo Sunkel e Pedro Paz, a Revolução Industrial não foi um processo que ocorreu em países isolados, mas sim desenvolvida dentro de um sistema econômico e mundial que ligava países e regiões industrialmente avançados a áreas economicamente atrasadas. Finalmente, essas ligações assimétricas contribuíram para “adaptar estrutural e institucionalmente as economias e sociedades das áreas periféricas às necessidades do processo da Revolução Industrial no centro” (Sunkel e Paz 1980, 45). Assim, a concentração do poder econômico nos Estados centrais estimulou seu fortalecimento militar.

Desde sua origem, os Estados tiveram que enfrentar um problema urgente: a segurança. A história das relações internacionais mostrou que a produção econômica e o poder militar são necessários e se retroalimentam. Com sua pesquisa, Paul Kennedy demonstrou que há “uma conexão muito óbvia entre a ascensão e queda econômica de uma grande potência e seu crescimento e declínio como uma grande potência militar” (Kennedy 2007, 20). Embora elas não necessariamente ocorram em paralelo, a centralização da riqueza contribui para o aumento do poder militar.

Uma das características das Guerras Religiosas do século XVI foi o uso sistemático de mercenários que, junto a exércitos regulares e o rápido aperfeiçoamento de armas, criaram um clima de insegurança generalizado na Europa. Nesse contexto, o Estado via-se cada vez mais obrigado a garantir as condições para a realização da atividade econômica e, para isso, precisava desenvolver suas capacidades militares.

Deste modo, o Estado moderno aumentou seu poder econômico-militar por meio da colaboração recíproca entre monarcas e ricos. A esse respeito, Henri Pirenne escreve que entre governos e capitalistas foi estabelecida uma verdadeira solidariedade de interesses: “por um lado, sem a constante inter-

venção dos financistas, os príncipes não podiam cobrir suas despesas nem públicas nem privadas; mas, por outro, os grandes comerciantes, os banqueiros, os armadores, contam com os príncipes para os proteger contra os abusos do particularismo municipal, para reprimir as insurreições urbanas, para assegurar a circulação do seu dinheiro e da sua mercadoria” (Pirenne 2003, 156). Assim, no processo de moldar o Estado moderno, a associação entre riqueza e poder militar desempenhou um papel fundamental.

Atualmente, os Estados centrais seriam caracterizados por terem capacidades significativas de segurança nacional. Um indicador que reflete o poder militar é o gasto destinado a este item. No entanto, os Estados centrais - ao contrário de alguns semiperiféricos e periféricos que também designam grandes somas de dinheiro para sua defesa - podem fazer o uso mais eficiente dos gastos militares, investindo em pesquisa e tecnologia para a guerra. Assim, as forças armadas dos Estados centrais seriam caracterizadas como qualitativamente mais avançadas em seus arsenais e táticas de guerra.

O poder sócio-institucional dos Estados centrais

Historicamente, os centros foram constituídos como as áreas mais produtivas e competitivas do mundo. Isto é verificável não só a nível nacional, mas também em termos de produto nacional bruto per capita, isto é, no conjunto de bens e serviços produzidos por uma sociedade nacional, incluindo os nacionais que trabalham no estrangeiro.

Os Estados centrais são economicamente competitivos porque desenvolveram uma estrutura produtiva que é eficientemente ligada e capaz de garantir as condições para a competição econômica em nível nacional, mas também geraram um mercado interno e conseguiram adquirir recursos humanos especializados. Em outras palavras, a competitividade dos Estados centrais não foi apenas determinada pela eficiência produtiva e pelas condições de competição econômica, mas também pela quantidade e qualidade de suas bases populacionais. A esse respeito, Pablo Valdés e Juan Salazar explicam que “uma grande população geralmente significa vida, atividade, progresso e poder internacional” (Valdés e Salazar 1987, 24). Nesse sentido, uma das características demográficas dos Estados centrais é que eles têm as bases populacionais necessárias para a locação das atividades econômicas e militares.

A principal diferença das sociedades centrais em relação às periféricas e semiperiféricas, é o nível de bem-estar relativo do qual desfrutam. E é essa a origem da alta produtividade dos Estados centrais, que está intrinsecamente relacionada às suas populações educadas, bem alimentadas, saudáveis e, por-

tanto, mais qualificadas.

Devido à sua alta produtividade em nível geral e individual, os Estados centrais conseguiram se colocar na vanguarda do capitalismo, o que lhes permitiu consolidar mercados nacionais altamente dinâmicos e atraentes; mas, ao mesmo tempo, centralizar a riqueza de sua expansão para outros territórios. Graças a isso, os habitantes das sociedades centrais gradualmente aumentaram seus níveis de renda e consumo. Então, sociedades com altos padrões de consumo avançaram para a construção de aparatos governamentais modernos que contribuíram não apenas para manter os níveis de bem-estar já alcançados, mas principalmente para aprofundar os padrões e a quantidade de cidadãos beneficiados. De fato, problemas no bem-estar ou progresso de uma sociedade nacional, referem-se imediatamente ao exame das políticas implementadas pelo seu governo.

Nesta perspectiva, Daron Acemoglu e James Robinson argumentam que são as instituições políticas que determinam o desenvolvimento econômico de um Estado. Para eles, “cada sociedade trabalha com uma série de regras políticas e econômicas criadas e impostas pelo Estado e pelos cidadãos coletivamente. As instituições econômicas moldam os incentivos econômicos, [...] mas] é o processo político que determina sob quais instituições econômicas serão vividas e as instituições políticas que determinam como esse processo funciona” (Acemoglu e Robinson 2012, 59-60). Parafraseando os economistas aqui citados, é possível destacar que os Estados centrais avançaram no desenvolvimento de instituições políticas inclusivas - insuficientemente centralizadas e pluralistas - que, ao final, contribuíram para o estabelecimento de instituições econômicas inclusivas, que se caracterizam promovendo e possibilitando “a participação da maioria das pessoas em atividades econômicas que fazem melhor uso de seus talentos e habilidades e permitem que cada indivíduo escolha melhor o que deseja” (Acemoglu e Robinson 2012, 96). Desta forma, a prosperidade de um país está intimamente ligada à qualidade de seu governo e suas instituições.

Agora, o bem-estar de uma sociedade nacional ocorre por meio da intervenção estatal “inclusiva” em três áreas do empreendimento humano: saúde, educação e pesquisa.

Embora a saúde de uma sociedade possa ser fortemente condicionada por fatores climáticos e culturais, cabe ao Estado desenhar estratégias que visem: 1) proteger a saúde pública dos riscos e danos sérios, 2) promover hábitos saudáveis de higiene ou estilos de vida entre a sociedade que contribuem para a erradicação ou prevenção de doenças e 3) desenvolver medicamentos e infraestrutura clínica que ajudem a restaurar a saúde dos indivíduos mais afetados. Os Estados centrais historicamente se distinguiram por possuírem

sistemas de saúde pública altamente eficientes, isto é, sistemas que funcionam efetivamente (embora sempre em termos relativos a cada época) na proteção, promoção e restauração da saúde entre seus cidadãos. Prova disso é que suas populações apresentam redução dos índices de mortalidade infantil e desnutrição, baixas taxas de mortalidade materna e, em geral, altos padrões de expectativa de vida ao nascer.

Outro fator fundamental para a proteção da saúde pública tem sido a gestão e o uso de recursos naturais. A poluição do ar, água, solo, alimentos, etc., tem sido historicamente o desencadeador de epidemias e pragas. Não se pode dizer que os Estados centrais não tenham destruído seu meio ambiente e poluído seus recursos; de fato, os Estados centrais também ultrapassaram as chamadas “curvas ambientais de Kuznets” (Gudynas 2004, Dauvergne 2011), mas em uma época na qual isso era historicamente viável e sustentável.

Intimamente relacionado ao campo da saúde pública está a educação. O objetivo principal da educação pública é e tem sido garantir sua acessibilidade a toda a população. Neste trabalho, sem dúvida, o governo nacional desempenha um papel fundamental, uma vez que é o principal responsável pelo planejamento, revisão e implementação dos currículos (para todos os níveis de ensino).

Deve-se enfatizar que o mais relevante na educação não é apenas sua contribuição para o desenvolvimento de habilidades de redação, compreensão de leitura e cálculo matemático, competências essenciais para o funcionamento de qualquer sociedade moderna; mas o mais extraordinário é o efeito que tem como catalisador e condutor de talentos criativos entre os indivíduos, que contribuem para revigorar o desenvolvimento e, em última análise, o bem-estar geral: nas palavras de Daron Acemoglu e James Robinson, é a educação “que gera o conhecimento científico sobre o qual o progresso é construído e o que permite a adaptação e adoção dessas tecnologias em várias linhas de negócios” (Acemoglu e Robinson 2012, 100).

Nesse sentido, uma característica importante que distingue os Estados centrais nessa área é que eles possuem sistemas educacionais altamente competitivos, que operam baseados em uma infraestrutura física moderna e com recursos humanos capacitados. Isso é possível graças ao investimento sustentado e prolongado - tanto na educação básica, técnica e profissional -, que contribuiu para reduzir o analfabetismo e elevar a escolaridade média dos indivíduos. Desta forma, altas taxas de educação em jovens e adultos levaram essas sociedades a aprofundar seus conhecimentos através de instituições educacionais de ensino superior ou avançado: as universidades. Os Estados centrais também se destacam pelo acúmulo de universidades, centros de pesquisa, laboratórios e think tanks com enorme prestígio mundial.

Finalmente, tais sociedades ativas e produtivas envolvem necessariamente grandes demandas de energia. Nenhuma nação, por mais avançada que seja em seu processo de industrialização, conseguiu ser completamente autossuficiente em termos de energia. No entanto, por estarem na vanguarda do desenvolvimento produtivo, os Estados centrais têm a possibilidade de relativamente ficarem sem os seus próprios combustíveis, já que os importam do exterior. Além disso, ao longo da história, tiveram infraestrutura tecnológica para inovar em energia forte e economizar quantidades crescentes de combustível.

O poder comunicativo-cultural dos Estados centrais

À medida que os países centrais avançam no desenvolvimento econômico, os valores e estilos de vida em suas sociedades vão sendo modificados, estabelecendo modas e tendências em termos culturais, intelectuais e ideológicos.

A atratividade dos Estados centrais sobre o resto das sociedades nacionais mais atrasadas foi teorizada sob o nome de “efeito de demonstração” (Barre 1962, 41). Para Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, o efeito demonstração supõe - na esfera econômica - que a modernização “ocorre por meio do consumo e que, conseqüentemente, introduz um elemento de alteração no sistema produtivo que pode causar um desvio dos ‘estágios’ de industrialização característicos dos países avançados” (Cardoso e Faletto 1999, 16). Isso significa que a vantagem econômica alcançada pelos Estados centrais influencia os retardatários, induzindo-os a imitar ou emular os mesmos estágios de industrialização seguidos por eles. No entanto, o efeito demonstrativo não se limita apenas ao econômico, mas também “pressupõe que os mesmos fatores que favorecem esse processo pressionam os países subdesenvolvidos a alterar outros aspectos do comportamento humano - no campo político e no social - antes da diferenciação completa do sistema produtivo ser verificada” (Cardoso e Faletto 1999, 16). Portanto, a influência que os Estados centrais podem exercer sobre os Estados periféricos e semiperiféricos não se limita ao nível econômico, mas vai além do sócio-cultural, ideológico e dogmático. Esse poder de atração de alguns Estados também foi teorizado com o nome de *soft power* (Nye 2004a, Nye 2004b). Nos termos de Immanuel Wallerstein, a batalha ideológico-cultural é travada no campo da geocultura (Wallerstein, *Geopolítica y geocultura* 2007).

A questão, então, é como os Estados centrais exercitam seus efeitos de demonstração, aumentam seu *soft power* ou poder simbólico e se superam

geoculturalmente? Existem alguns aspectos que escapam ao aparato estatal, pois estão enraizados na cultura popular ou no desenvolvimento histórico; mas existem outros meios que dependem diretamente dos governos e da gestão dos recursos públicos.

Os gastos do governo, isto é, o gasto total feito por um governo nacional, visam reparar os fracassos do mercado nacional e impulsionar o consumo público através da redistribuição social da riqueza. Como já explicado nas seções anteriores, algumas áreas estratégicas, nas quais os gastos do governo intervêm, são: defesa, educação, saúde, energia, pesquisa e desenvolvimento. Certamente, o destino final dos gastos públicos é a sociedade nacional, mas sua incidência vai muito além das fronteiras: Estados com altos gastos do governo têm a possibilidade não apenas de influenciar alguns setores-chave para o desenvolvimento, mas também podem intervir em outros - como turismo, diplomacia, comunicação, criatividade e tecnologia - que contribuem diretamente para transmitir no exterior imagens ou projeções específicas da sociedade-nacional. Uma característica dos Estados centrais é que, historicamente, eles tiveram gastos do governo que lhes permitiram exercer efeitos demonstrativos, fortalecer seu soft power e influenciar outros geoculturalmente.

No entanto, os gastos públicos também permitem que os Estados mantenham representações fora de seu território - seja perante outros Estados ou contra organizações internacionais - por meio de suas missões diplomáticas: baixo orçamento restringe a presença internacional de um Estado; maior gasto público permite que um Estado estabeleça relações diplomáticas com mais Estados e participe de mais organizações internacionais. Além disso, por várias décadas, os países ricos alocaram quantias especiais de seu orçamento para ajudar os países mais pobres. Esses desembolsos de doações ou créditos foram denominados como assistência ou ajuda oficial para o desenvolvimento (AOD). O escopo da AOD é extremamente significativo, pois os doadores podem usá-lo como uma ferramenta de influência ou pressão para que os destinatários assumam determinadas posições em fóruns internacionais ou implementem determinadas políticas internas. Naturalmente, os Estados centrais não apenas dispensaram a AOD, mas, historicamente, têm sido os principais doadores e fornecedores de ajuda para as economias mais atrasadas.

Outro meio pelo qual um Estado demonstra sua atração cultural é o turismo internacional. O turismo é uma atividade muito complexa, envolvendo uma ampla gama de atividades, setores, produtos e serviços. Por essa razão, tem sido visto, por várias décadas, como “uma atividade essencial da vida das nações, por suas consequências diretas para os setores social, cultural, educacional e econômico das sociedades nacionais e suas relações internacio-

nais em todo o mundo” (Organização Mundial do Turismo, 1980). Embora alguns dos atores mais relevantes para o turismo sejam as empresas de turismo (micro, pequena, média e grande) e a sociedade civil (organizações não-governamentais, instituições educacionais, grupos empresariais, etc.), sem dúvida o governo é o principal responsável não apenas pela regulamentação do turismo, mas principalmente pelo fornecimento da infraestrutura necessária para a recepção, mobilidade e conforto dos turistas. Nesse sentido, a atividade e a infraestrutura de turismo dependem em grande parte dos gastos do governo.

Os Estados centrais destacaram-se por ter obras, espetáculos e locais de grande interesse turístico; mas, mais do que isso, eles têm os recursos para se promover internacionalmente. Além disso, desenvolveram infraestrutura suficiente para receber e garantir a segurança de milhares de visitantes. Desta forma, o turismo nos Estados centrais tem um duplo efeito: por um lado, permite que as moedas internacionais sejam capturadas direta e eficientemente; por outro, fortalece uma imagem da sociedade entre os turistas e dissemina os estereótipos da nação em seus países de origem.

Intimamente relacionados ao turismo estão os meios de comunicação e as telecomunicações. Esta área seria formada por dois itens principais: dispositivos para comunicação e conteúdo da mensagem.

Historicamente, pode-se observar que a prevalência de níveis mínimos de prosperidade tem sido uma condição necessária na invenção de novos meios de comunicação: atividades produtivas de alto valor agregado relacionadas ao design industrial e inovação florescem especialmente em sociedades que gozam de altos níveis de educação, prosperidade econômica e relativa paz social. Por estas razões, os Estados centrais são cenários ideais para inventividade e criatividade. No entanto, o benefício do desenvolvimento tecnológico para as economias centrais reside tanto no usufruto resultante de sua comercialização e venda em massa, quanto no registro de direitos exclusivos sobre novos produtos ou tecnologias. Os Estados centrais são pioneiros na pesquisa e desenvolvimento de TICs, mas também na fabricação e exportação de produtos de alta tecnologia, especialmente com as indústrias de informática e eletrônica. Isso em relação aos dispositivos de comunicação.

Em relação ao conteúdo da mensagem, a mídia representa um instrumento de poder, pois é por meio dela que os Estados promovem imagens, transmitem discursos, divulgam propaganda ou manipulam mensagens informativas com o objetivo de fortalecer os interesses de grupos específicos. É por isso que as indústrias culturais, informativas e criativas são um fator indispensável na legitimação do poder nacional de qualquer Estado.

Nessas áreas, os Estados centrais têm recursos suficientes para desenvolver meios inovadores de comunicação, bem como para fornecer-lhes

conteúdo. Esse trabalho é feito em parceria com as empresas transnacionais e a sociedade civil, no qual são importantes não apenas celebridades, artistas e empresários, mas também universidades, think tanks e meios de comunicação de massa, para mencionar os mais destacados.

Além do entretenimento simples, o padrão delineado pelos Estados centrais também vai além do que é definido como ciência, isto é, o campo da ciência. O pensador indiano Chakravorty Spivak argumenta que “o significado/conhecimento se cruza com o poder” (Spivak 2010, 216). Em termos de relações de poder, é possível verificar que, ao longo dos séculos, os Estados centrais impuseram uma certa episteme aos Estados menos desenvolvidos do sistema mundial. Este trabalho continua até hoje por meio da produção e reprodução de conhecimento através de artigos publicados em livros, fascículos e periódicos considerados científicos.

Finalmente, sendo zonas economicamente prósperas, os Estados centrais exercem grande força de atração sobre as sociedades nacionais localizadas na semiperiferia e na periferia do sistema. Isso, no jogo do livre mercado, é traduzido, como argumenta Raymond Barre, em “um centro de expansão, industrial ou comercial, é um centro de atração de homens, bens e serviços, capital, vida intelectual e social” (Barre 1962, 46). Desse modo, uma característica das sociedades centrais é o número de migrantes que habitam seus territórios, fato que contribui para o seu cosmopolitismo. E a pluralidade de grupos sociais com origens étnicas diversas tem impacto no diálogo intercivilizacional, traz novos valores e ideias e enriquece culturalmente a sociedade.

Categorias de Estados centrais na estrutura internacional

No século XVII, a economia mundial capitalista já estava instalada e centrada na Europa. Mais especificamente, Fernand Braudel considerou - naquele momento - que “o núcleo do mundo é a minúscula Holanda” (Braudel 1986, 99). Mas Amsterdã e as Províncias Unidas são exclusivamente o núcleo da economia mundial moderna ou é possível mencionar algumas regiões vizinhas? Além disso, quando a Holanda perder sua hegemonia em favor da Grã-Bretanha, que área geográfica poderia ser considerada o centro?

Ao fazer uma descrição empírica dos Estados pertencentes ao centro, Werner Sombart escreveu: “o centro capitalista foi constituído pela Inglaterra durante a primeira metade do século XIX; mais tarde, durante a maior parte da época do apogeu do capitalismo, pela “Europa Ocidental”, isto é, além da Inglaterra, um espaço limitado por uma linha que, a partir do sul da Suécia, seguida por Antuérpia, Amiens, Paris, Mülhausen, Milão, Vorarlberg, Baixa

Áustria, Morávia, Lodz e Berlim, para voltar à Suécia; e finalmente, durante a última geração, a região oriental dos Estados Unidos da América tornou-se parte deste centro” (Sombart 1946, 10-11). Assim, se fosse para sair do sul da Suécia (por exemplo, em Estocolmo), o perímetro descrito por Werner Sombart incluiria - além da Grã-Bretanha - os territórios do que é atualmente a Holanda, Bélgica, Luxemburgo, França, Suíça, Itália, Áustria, República Checa, Polônia, Alemanha e Dinamarca. De fato, todos esses países se distinguiram historicamente por sua centralidade na economia mundial. Mas, no contexto atual, quais outros poderiam ser classificados como Estados centrais?

Peter Taylor e Colin Flint, por sua vez, argumentaram que é comum usar o termo “centro” para se referir aos países ricos da América do Norte, Europa Ocidental e Japão” (Taylor e Flint 2002, 21). Mas, empiricamente, de que Estados da América do Norte e da Europa Ocidental eles estão falando? Estas regiões são as únicas com Estados centrais?

Com base nas ideias apresentadas na seção anterior, os Estados centrais são aqueles que se destacam não necessariamente por possuírem o maior poder econômico-militar, mas por possuírem importantes níveis de poder sócio-institucional - estáveis nos altos níveis de bem-estar social - e por terem níveis significativos de poder comunicativo-cultural para sua projeção geocultural no sistema. Atualmente, 29 podem ser mencionados como Estados centrais: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Itália, Irlanda, Israel, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Singapura, Suécia e Suíça. Evidentemente, existem diferenciações hierárquicas e funcionais entre o grupo de Estados centrais aqui mencionados. Para distingui-los mais claramente, os Estados centrais serão classificados e analisados aqui baseados em três categorias: grandes potências, potências médias e Estados semi-centrais.

Grandes potências e potências médias

As grandes potências são os Estados que, ao longo da história, mostraram a maior dotação de capacidades materiais, semi-materiais e imateriais. Graças a isso, bem como ao seu formidável posicionamento na economia mundial, as grandes potências têm poder suficiente para agir autonomamente, impor suas políticas a outros países e liderar a economia global. Nesse sentido, são os principais atores da governança internacional: em outras palavras, as grandes potências são diretivas ou constituem o diretório da governança

internacional. São 7: Estados Unidos, Alemanha, Japão, França, Reino Unido, Itália e Canadá.

Em termos hierárquicos, depois das grandes potências, existem as potências médias: Estados igualmente centrais, com importantes níveis de desenvolvimento e bem-estar social, mas com menos poder econômico-militar e poder comunicativo-cultural. São 11: Espanha, Austrália, Coreia do Sul, Holanda, Suécia, Bélgica, Suíça, Áustria, Israel, Noruega e Dinamarca.

Devido à sua posição importante na estrutura internacional, as potências médias são atores destacados para a governança internacional. Entretanto, diferentemente das grandes potências que lideram e dirigem, as potências médias têm relativamente menos poder econômico-militar, o que restringe parcialmente seu desempenho e as força a adotar papéis “secundários”: as grandes potências conduzem, enquanto as potências médias estão em segundo plano. Assim, as potências médias podem ser qualificadas como contribuintes (Rocha e Morales, 2010), pois, em termos gerais, elas cooperam amplamente com as grandes potências em diferentes espaços, fóruns e organizações.

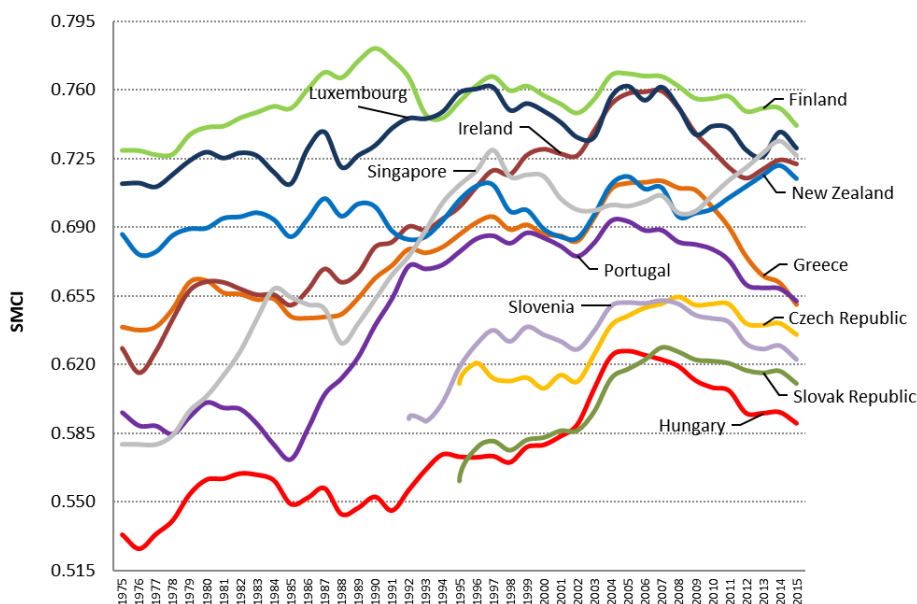
Estados semi-centrais: a parte menos favorecida do centro do sistema mundial

Possuindo níveis de bem-estar quase tão altos quanto os das potências médias, há um grupo de Estados desenvolvidos que exhibe certas especificidades. Seguindo os rankings do FMI, a maior parte desse grupo de países desfruta do reconhecimento das economias avançadas (Fundo Monetário Internacional 2013, 121), embora, obviamente, não seja como as grandes potências ou as potências médias. Estes Estados são 11: República Checa, Finlândia, Grécia, Hungria, Irlanda, Luxemburgo, Nova Zelândia, Portugal, Cingapura, Eslováquia e Eslovênia.

De acordo com os dados do Índice de Capacidades Semi-materiais (ICSM) (Rocha e Morales 2018), é possível corroborar que, imediatamente após as sete grandes potências e as onze potências médias, os Estados semi-centrais se destacam por seus altos níveis de poder, desenvolvimento e prosperidade: além de estarem aptos a resolver sistemas eficientes de educação e saúde, nos últimos cinco anos as pequenas sociedades desses países (entre 11 milhões e 500 mil habitantes) mantiveram um PIB per capita superior a US \$ 16.000 (com exceção da Hungria) e um consumo de energia superior a 3.000 quilowatts per capita. No Gráfico 1 - Índice de Capacidade Semi-Material dos Estados Semi-centrais, 1975-2015, é possível perceber que as capacidades se-

mi-materiais, fonte do poder sócio-institucional dos Estados, mantiveram-se elevadas e relativamente inalteradas nas últimas três décadas, com exceção dos notórios casos de Singapura (antes de 1984), Portugal (antes dos anos 90), Hungria e Eslováquia (nos anos anteriores ao século XXI).

Gráfico 1. Índice de Capacidades Semi-Materiais dos Estados Semi-Centrais, 1975-2015



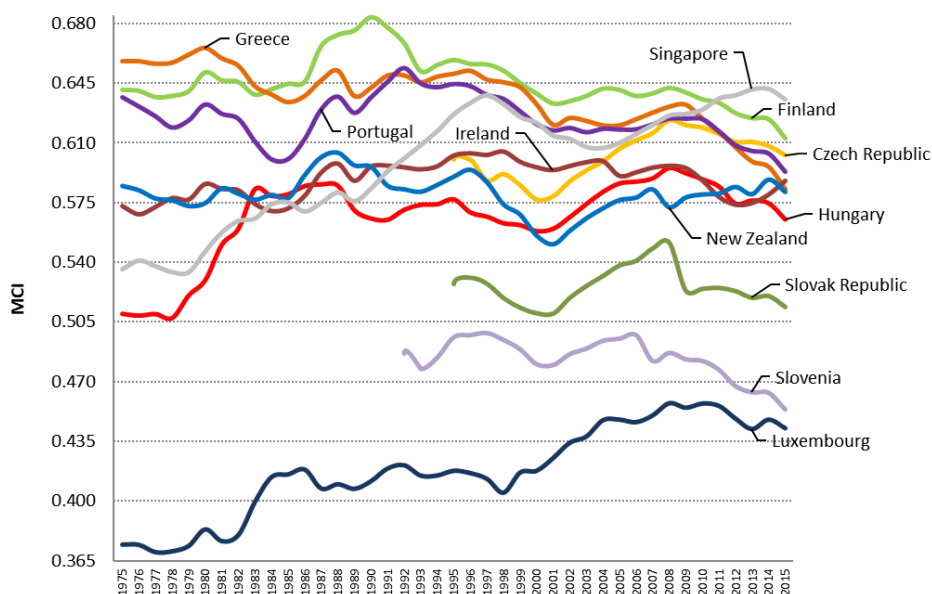
Elaboração própria.

Uma característica deste grupo de Estados é a notória falta de poder econômico-militar. Como mostram os dados do Índice de Capacidades Materiais (MCI) (Rocha e Morales 2018), esses países são caracterizados pela falta de recursos materiais para o exercício da força na política internacional. O PNB de nenhum deles (exceto a Grécia entre 2008 e 2010) ultrapassou um terço de um trilhão de dólares; suas áreas territoriais são relativamente pequenas (sendo a Finlândia a mais extensa), suas taxas de crescimento populacional estão abaixo de 2%, seus gastos militares são curtos (exceto para Singapura e Grécia, o resto nunca destinou mais de US\$ 5 bilhões nesta área), os valores para pesquisa e desenvolvimento são relativamente pequenos (nunca excederam US\$ 10 milhões) e suas reservas internacionais e comércio com o mundo são relativamente menores. Assim, suas capacidades materiais -

fontes de poder econômico-militar - poderiam ser qualificadas simplesmente como medianas.

Além disso, um fenômeno que pode ser visto no Gráfico 2. Índice de Capacidades Materiais dos Estados Semi-Centrais, 1975-2015 e que é importante destacar, é que todos esses países estão decaindo relativamente e em velocidades diferentes. Isso sugere que esses países estão atravessando uma redução gradual no que se refere à sua força.

Gráfico 2. Índice de Capacidades Materiais dos Estados Semi-Centrais, 1975-2015



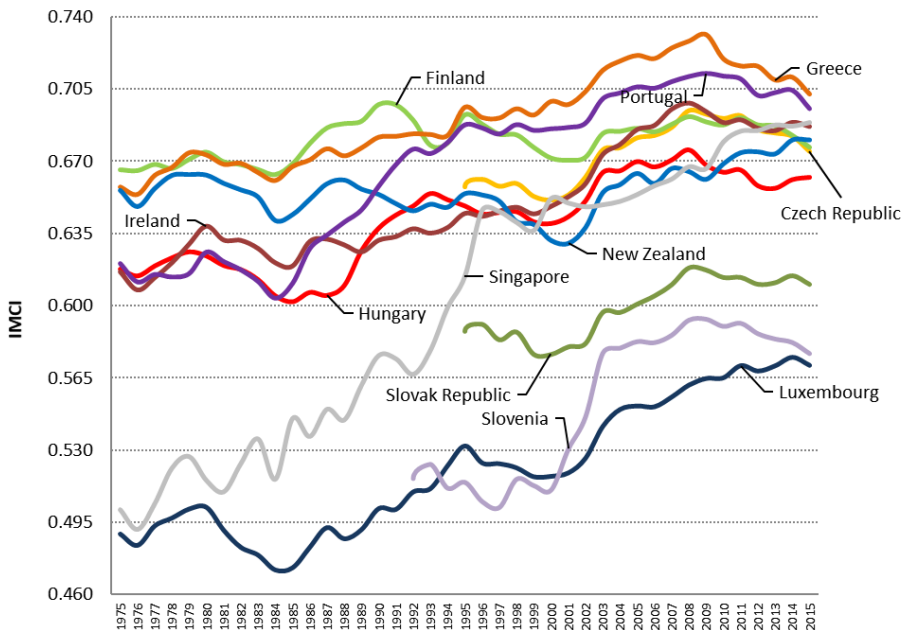
Elaboração própria.

Como se vê com o poder econômico-militar, o poder comunicativo-cultural desse grupo de Estados também é mediano, como corroboram os dados do Índice de Capacidades Imateriais (AIDPI) (Rocha e Morales 2018): todos os Estados aqui identificados como semi-centrais são os doadores da APD e sua atratividade cultural é relevante (basta observar os valores coletados para o turismo internacional e o número de migrantes que vivem em seu território). No entanto, ao mesmo tempo, seus gastos públicos e a produção acadêmica de suas universidades são significativamente menores do que as grandes potências e as potências médias. Uma deficiência importante está na menor

amplitude e na menor influência de sua mídia, o que reduz sua capacidade de comunicação e influência global.

A partir das curvas apresentadas no Gráfico 3. Índice de Capacidades Imateriais dos Estados Semi-Centrais, 1975-2015, é possível destacar duas situações: 1) apesar de suas limitações, o poder comunicativo-cultural desses países tem aumentado lentamente em décadas recentes; 2) os Estados que possuem as maiores capacidades imateriais do grupo aqui apresentado são a Grécia e Portugal, países que, graças ao seu passado glorioso, ainda se projetam como marcos culturais e turísticos para muitas nações.

Gráfico 3. Índice de Capacidades Imateriais de Estados Semi-Centrais, 1975-2015



Elaboração própria.

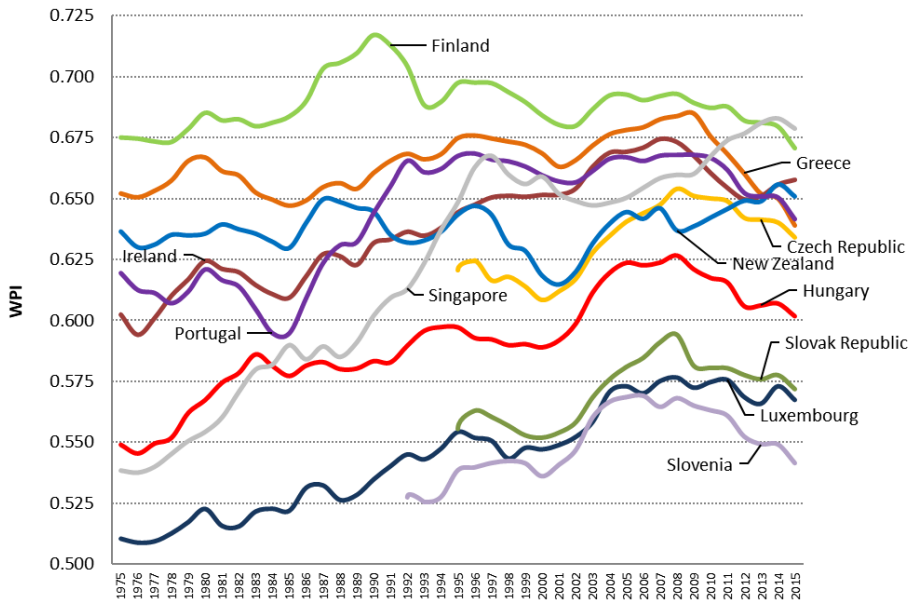
Ao contrário das grandes potências e potências médias, que gozam de uma posição notoriamente central por vários séculos, os Estados mencionados aqui, ou emergiram recentemente da semiperiferia para serem incorporados ao centro do sistema, graças à sua proximidade geográfica com os poderes centrais (em uma espécie de “efeito de arrasto” que é demonstrado pelos processos de modernização que ocorreram, por exemplo, com a Repú-

blica Checa, Eslováquia e Eslovênia no final da Guerra Fria) ou foram, séculos atrás, poderes médios que não puderam manter seu posicionamento estrutural e declinaram (por exemplo, Grécia e Portugal). Assim, a posição em que esses países estão localizados é a mais marginal do centro: a parte menos favorecida do centro ou semi-centro. Além disso, esses países historicamente dependiam de sua ligação com os poderes centrais e suas dinâmicas de expansão/contração para permanecerem no centro. Por esta razão, tais países serão classificados como estados semi-centrais, devido à sua posição terciária no centro da economia mundial, isto é, depois do núcleo principal formado pelas grandes potências e pelo núcleo secundário composto pelas potências médias.

Em resumo, o Índice de Poder Mundial (IPM) - que mostra o poder nacional fazendo uma compilação das capacidades materiais, semi-materiais e imateriais - dos Estados semi-centrais pode ser expresso da seguinte forma (ver Anexo): MCI médio || SMCI alto || AIDPI médio. Em termos empíricos, os Estados semi-centrais são: Cingapura, Finlândia, Irlanda, Grécia, Portugal, Nova Zelândia, República Checa, Hungria, Eslováquia, Luxemburgo e Eslovênia.

A notória falta de capacidades materiais e imateriais demonstradas pelos Estados semi-centrais leva-os a uma posição estrutural significativamente mais modesta nas inter-relações de poder e em toda a hierarquia internacional. De fato, apesar de serem Estados desenvolvidos, nunca receberam a qualificação de “potências”, com a notória exceção de Portugal e da Grécia durante os seus anos de glória muitos séculos atrás. Atualmente, não é possível conceder-lhes essa qualificação, e será muito difícil para eles alcançá-la nos próximos anos, uma vez que, como pode ser visto no Gráfico 4 (próxima página)- Índice de Poder Mundial para Estados Semi-Centrais, 1975- 2015 - sua situação não é de ascensão estrutural, mas de estagnação e, até, de regressão.

Gráfico 4. Índice de Poder Mundial para Estados Semi-Centrais, 1975-2015



Elaboração própria.

Apesar de sua relativa marginalidade, os Estados semi-centrais desempenham papéis específicos no funcionamento e na governança do sistema mundial. Enquanto as semiperiferias servem como zonas de amortecimento da resistência a partir da periferia (correia externa), Estados semi-centrais atuam como uma última instância de distensão de pressões da semiperiferia (correia interna). Por isso, historicamente, muitos dos Estados semi-centrais são caracterizados como convulsivos e instáveis (por exemplo, República Checa, Eslováquia ou Eslovênia). Do ponto de vista geopolítico, as zonas semi-centrais serviram como “fronteiras naturais” da modernidade (por exemplo, Grécia na Europa, Nova Zelândia na Oceania) e levaram à criação de “Estados-tampão” (por exemplo, Finlândia ou Estônia) ex officio os interesses do poder central.

Considerações finais

Este artigo teve como objetivo, a princípio, a caracterização dos Estados centrais com base em seu poder econômico-militar, sócio-institucional e

ideológico-cultural; e, num segundo momento, a identificação de uma nova categoria de Estados centrais não poderosos: os Estados semi-centrais.

Embora sejam relativamente marginais por causa de suas capacidades materiais e imateriais significativamente mais baixas, as grandes potências e as potências médias precisam de Estados semi-centrais para manter a estabilidade no centro do sistema mundial e da governança internacional. Por esta razão, a algumas décadas atrás, estes Estados foram incorporados em importantes organizações internacionais, como a OCDE (todos com membros, exceto Cingapura), a OTAN (exceto Finlândia, Irlanda, Nova Zelândia e Singapura), o Espaço Econômico Europeu e na OSCE (nestes, devido à sua localização geográfica, a Nova Zelândia e Cingapura não participam). Devido às razões explicadas neste artigo, argumenta-se que os Estados semi-centrais - mais do que coadjuvantes - são subsidiários aos interesses, diretrizes e ações das grandes potências e das potências médias.

ANEXOS

ÍNDICE DE PODER MUNDIAL (IPM) PARA ESTADOS SEMI-CENTRAIS, 1975-2015											
IPM	Rep.Checa	Finlândia	Grécia	Hungria	Irlanda	Luxemb.	N. Zelândia	Portugal	Cingapura	Eslováquia	Eslovênia
1975	-	0.675	0.652	0.549	0.602	0.510	0.637	0.619	0.538	-	-
1976	-	0.674	0.651	0.546	0.594	0.509	0.630	0.613	0.538	-	-
1977	-	0.673	0.653	0.550	0.601	0.509	0.631	0.611	0.540	-	-
1978	-	0.673	0.658	0.552	0.610	0.513	0.635	0.607	0.545	-	-
1979	-	0.678	0.666	0.562	0.617	0.517	0.635	0.612	0.551	-	-
1980	-	0.685	0.667	0.567	0.624	0.523	0.636	0.621	0.554	-	-
1981	-	0.682	0.661	0.574	0.621	0.516	0.639	0.617	0.560	-	-
1982	-	0.682	0.660	0.578	0.620	0.515	0.637	0.614	0.571	-	-
1983	-	0.680	0.653	0.586	0.615	0.522	0.636	0.605	0.580	-	-
1984	-	0.681	0.650	0.581	0.611	0.523	0.632	0.595	0.582	-	-
1985	-	0.684	0.647	0.577	0.609	0.522	0.630	0.595	0.590	-	-
1986	-	0.690	0.649	0.581	0.618	0.531	0.640	0.609	0.584	-	-
1987	-	0.703	0.655	0.583	0.627	0.532	0.650	0.624	0.589	-	-
1988	-	0.706	0.657	0.580	0.626	0.526	0.649	0.631	0.585	-	-
1989	-	0.710	0.654	0.580	0.623	0.528	0.646	0.632	0.591	-	-
1990	-	0.717	0.661	0.583	0.632	0.535	0.645	0.644	0.602	-	-
1991	-	0.713	0.666	0.583	0.633	0.540	0.635	0.655	0.609	-	-
1992	-	0.704	0.669	0.590	0.636	0.545	0.632	0.665	0.613	-	0.527
1993	-	0.688	0.666	0.596	0.635	0.543	0.633	0.661	0.624	-	0.525
1994	-	0.690	0.668	0.597	0.638	0.547	0.636	0.662	0.637	-	0.527
1995	0.620	0.697	0.675	0.597	0.644	0.554	0.644	0.667	0.648	0.555	0.538
1996	0.625	0.697	0.676	0.593	0.648	0.552	0.647	0.668	0.663	0.563	0.540
1997	0.616	0.697	0.675	0.592	0.650	0.551	0.643	0.666	0.668	0.560	0.541
1998	0.618	0.694	0.674	0.590	0.651	0.543	0.631	0.665	0.660	0.557	0.542
1999	0.614	0.690	0.672	0.590	0.651	0.548	0.629	0.663	0.656	0.553	0.541
2000	0.608	0.684	0.669	0.589	0.652	0.547	0.618	0.659	0.659	0.552	0.536
2001	0.612	0.680	0.663	0.592	0.652	0.549	0.615	0.657	0.652	0.554	0.541
2002	0.617	0.680	0.666	0.599	0.654	0.552	0.620	0.657	0.649	0.558	0.547
2003	0.628	0.687	0.672	0.611	0.663	0.558	0.632	0.661	0.647	0.568	0.560
2004	0.635	0.692	0.677	0.619	0.669	0.571	0.640	0.666	0.648	0.576	0.566
2005	0.640	0.693	0.678	0.624	0.669	0.573	0.645	0.667	0.650	0.581	0.568
2006	0.644	0.690	0.679	0.623	0.671	0.570	0.642	0.665	0.654	0.585	0.569
2007	0.647	0.692	0.683	0.624	0.675	0.575	0.646	0.667	0.658	0.591	0.564
2008	0.654	0.693	0.684	0.627	0.673	0.577	0.637	0.668	0.660	0.594	0.568
2009	0.651	0.689	0.685	0.621	0.668	0.573	0.639	0.668	0.660	0.581	0.565
2010	0.650	0.687	0.676	0.617	0.661	0.575	0.642	0.667	0.667	0.580	0.563
2011	0.649	0.688	0.668	0.616	0.654	0.576	0.646	0.662	0.674	0.580	0.561
2012	0.642	0.682	0.660	0.606	0.650	0.569	0.649	0.652	0.677	0.578	0.552
2013	0.641	0.681	0.652	0.606	0.651	0.566	0.649	0.651	0.681	0.576	0.549
2014	0.640	0.679	0.650	0.607	0.656	0.573	0.656	0.650	0.683	0.577	0.549
2015	0.634	0.671	0.639	0.602	0.658	0.567	0.651	0.642	0.679	0.572	0.541

Índice de Capacidades Materiais (ICM) para Estados Semi-Centrais, 1975-2015											
ICM	Rep. Tcheca	Finlândia	Grécia	Hungria	Irlanda	Luxemb.	N. Zelândia	Portugal	Cingapura	Eslováquia	Eslovênia
1975	-	0.641	0.658	0.509	0.573	0.375	0.585	0.637	0.536	-	-
1976	-	0.640	0.658	0.508	0.568	0.374	0.582	0.631	0.541	-	-
1977	-	0.637	0.656	0.509	0.572	0.370	0.577	0.626	0.538	-	-
1978	-	0.637	0.657	0.507	0.578	0.371	0.576	0.619	0.534	-	-
1979	-	0.640	0.662	0.520	0.577	0.374	0.573	0.623	0.534	-	-
1980	-	0.651	0.666	0.529	0.586	0.384	0.575	0.633	0.547	-	-
1981	-	0.647	0.660	0.550	0.583	0.377	0.583	0.627	0.558	-	-
1982	-	0.646	0.655	0.560	0.582	0.380	0.580	0.624	0.564	-	-
1983	-	0.638	0.643	0.583	0.574	0.400	0.577	0.611	0.566	-	-
1984	-	0.641	0.638	0.579	0.570	0.414	0.579	0.600	0.574	-	-
1985	-	0.645	0.634	0.580	0.572	0.416	0.578	0.600	0.575	-	-
1986	-	0.646	0.638	0.585	0.579	0.419	0.591	0.612	0.570	-	-
1987	-	0.667	0.647	0.586	0.592	0.407	0.602	0.630	0.575	-	-
1988	-	0.673	0.652	0.585	0.598	0.410	0.604	0.637	0.581	-	-
1989	-	0.676	0.637	0.571	0.588	0.407	0.597	0.628	0.576	-	-
1990	-	0.684	0.642	0.566	0.596	0.412	0.596	0.637	0.583	-	-
1991	-	0.678	0.650	0.565	0.596	0.419	0.585	0.646	0.594	-	-
1992	-	0.669	0.650	0.571	0.596	0.421	0.583	0.654	0.601	-	0.487
1993	-	0.652	0.646	0.574	0.594	0.415	0.581	0.645	0.609	-	0.478
1994	-	0.656	0.649	0.574	0.596	0.415	0.585	0.643	0.617	-	0.484
1995	0.600	0.659	0.651	0.577	0.602	0.418	0.590	0.645	0.627	0.527	0.496
1996	0.600	0.656	0.652	0.569	0.604	0.416	0.594	0.643	0.634	0.531	0.497
1997	0.588	0.656	0.647	0.567	0.603	0.413	0.587	0.638	0.638	0.527	0.499
1998	0.591	0.652	0.646	0.563	0.605	0.405	0.574	0.636	0.633	0.519	0.494
1999	0.585	0.645	0.643	0.562	0.599	0.417	0.568	0.629	0.625	0.513	0.489
2000	0.576	0.639	0.633	0.558	0.596	0.418	0.555	0.621	0.622	0.510	0.480
2001	0.578	0.633	0.621	0.560	0.594	0.425	0.550	0.617	0.614	0.510	0.480
2002	0.587	0.634	0.625	0.567	0.596	0.434	0.558	0.619	0.613	0.519	0.486
2003	0.594	0.637	0.623	0.574	0.598	0.438	0.566	0.616	0.608	0.526	0.489
2004	0.599	0.642	0.620	0.581	0.599	0.447	0.572	0.618	0.607	0.532	0.494
2005	0.606	0.641	0.620	0.586	0.590	0.448	0.576	0.618	0.610	0.538	0.495
2006	0.611	0.637	0.624	0.587	0.593	0.446	0.578	0.618	0.615	0.541	0.497
2007	0.615	0.639	0.628	0.589	0.595	0.450	0.583	0.621	0.621	0.548	0.482
2008	0.623	0.642	0.631	0.596	0.596	0.457	0.572	0.624	0.626	0.552	0.487
2009	0.620	0.639	0.632	0.592	0.595	0.455	0.578	0.624	0.627	0.523	0.483
2010	0.619	0.635	0.624	0.589	0.588	0.457	0.580	0.624	0.630	0.524	0.482
2011	0.615	0.633	0.616	0.585	0.578	0.456	0.580	0.617	0.636	0.525	0.477
2012	0.610	0.627	0.607	0.574	0.574	0.448	0.584	0.609	0.638	0.523	0.467
2013	0.610	0.624	0.599	0.576	0.575	0.442	0.580	0.605	0.642	0.519	0.464
2014	0.608	0.624	0.596	0.575	0.580	0.448	0.589	0.604	0.642	0.520	0.463
2015	0.602	0.612	0.583	0.565	0.588	0.443	0.581	0.593	0.636	0.514	0.454

Índice de Capacidades Semi-Materiais para Estados Semi-Centrais, 1975-2015											
ICSM	Rep. Tcheca	Finlândia	Grécia	Hungria	Irlanda	Luxemb.	N. Zelândia	Portugal	Cingapura	Eslováquia	Eslovênia
1975	-	0.729	0.639	0.533	0.628	0.712	0.686	0.596	0.579	-	-
1976	-	0.729	0.638	0.526	0.616	0.713	0.676	0.589	0.579	-	-
1977	-	0.727	0.639	0.533	0.627	0.711	0.677	0.589	0.579	-	-
1978	-	0.727	0.649	0.540	0.643	0.717	0.686	0.585	0.584	-	-
1979	-	0.737	0.662	0.554	0.658	0.724	0.689	0.593	0.596	-	-
1980	-	0.741	0.663	0.561	0.662	0.728	0.689	0.601	0.604	-	-
1981	-	0.742	0.657	0.562	0.662	0.725	0.694	0.598	0.614	-	-
1982	-	0.746	0.656	0.564	0.658	0.728	0.695	0.597	0.627	-	-
1983	-	0.749	0.653	0.564	0.655	0.726	0.697	0.590	0.643	-	-
1984	-	0.752	0.654	0.561	0.655	0.718	0.694	0.579	0.659	-	-
1985	-	0.751	0.645	0.549	0.650	0.712	0.685	0.572	0.654	-	-
1986	-	0.760	0.644	0.552	0.658	0.730	0.694	0.587	0.650	-	-
1987	-	0.769	0.644	0.557	0.669	0.739	0.705	0.605	0.648	-	-
1988	-	0.766	0.646	0.544	0.662	0.721	0.695	0.613	0.631	-	-
1989	-	0.775	0.654	0.547	0.667	0.727	0.702	0.624	0.641	-	-
1990	-	0.781	0.664	0.552	0.680	0.732	0.700	0.640	0.653	-	-
1991	-	0.775	0.671	0.545	0.682	0.741	0.688	0.654	0.666	-	-
1992	-	0.766	0.679	0.556	0.690	0.746	0.684	0.670	0.675	-	0.592
1993	-	0.747	0.677	0.566	0.688	0.745	0.685	0.669	0.688	-	0.591
1994	-	0.746	0.680	0.574	0.694	0.749	0.693	0.671	0.702	-	0.601
1995	0.610	0.754	0.686	0.573	0.700	0.759	0.704	0.677	0.711	0.561	0.619
1996	0.621	0.762	0.692	0.572	0.710	0.761	0.711	0.684	0.719	0.577	0.630
1997	0.613	0.767	0.696	0.573	0.719	0.761	0.712	0.686	0.729	0.581	0.637
1998	0.612	0.760	0.689	0.570	0.717	0.750	0.698	0.682	0.716	0.576	0.632
1999	0.613	0.762	0.691	0.578	0.727	0.753	0.699	0.687	0.717	0.582	0.639
2000	0.608	0.757	0.687	0.579	0.730	0.749	0.689	0.685	0.716	0.583	0.635
2001	0.615	0.753	0.686	0.583	0.727	0.744	0.685	0.680	0.705	0.586	0.632
2002	0.611	0.748	0.683	0.589	0.726	0.736	0.684	0.675	0.699	0.586	0.628
2003	0.625	0.755	0.695	0.608	0.739	0.736	0.696	0.682	0.698	0.596	0.637
2004	0.640	0.767	0.710	0.624	0.753	0.756	0.712	0.693	0.701	0.613	0.650
2005	0.645	0.768	0.713	0.627	0.758	0.762	0.716	0.693	0.701	0.618	0.652
2006	0.649	0.767	0.713	0.625	0.759	0.755	0.709	0.688	0.703	0.622	0.651
2007	0.651	0.767	0.714	0.622	0.759	0.762	0.710	0.688	0.706	0.629	0.653
2008	0.654	0.762	0.710	0.619	0.751	0.751	0.695	0.682	0.697	0.626	0.651
2009	0.650	0.756	0.709	0.612	0.738	0.737	0.697	0.681	0.698	0.622	0.645
2010	0.651	0.756	0.700	0.608	0.729	0.742	0.699	0.679	0.706	0.622	0.643
2011	0.651	0.757	0.690	0.606	0.720	0.741	0.705	0.673	0.714	0.620	0.642
2012	0.641	0.749	0.675	0.595	0.715	0.730	0.711	0.661	0.720	0.617	0.631
2013	0.640	0.751	0.665	0.595	0.719	0.726	0.716	0.659	0.728	0.616	0.628
2014	0.641	0.751	0.662	0.595	0.724	0.739	0.721	0.659	0.734	0.617	0.630
2015	0.635	0.742	0.651	0.590	0.722	0.730	0.715	0.652	0.726	0.610	0.623

Índice de Capacidades Imateriais Para Estados Semi-Centrais, 1975-2015											
IMCI	Rep. Tcheca	Finlândia	Grécia	Hungria	Irlanda	Luxemb.	N. Zelândia	Portugal	Cingapura	Eslováquia	Eslovênia
1975	-	0.666	0.658	0.618	0.616	0.489	0.656	0.620	0.501	-	-
1976	-	0.665	0.654	0.615	0.607	0.484	0.648	0.611	0.492	-	-
1977	-	0.668	0.663	0.619	0.613	0.493	0.657	0.615	0.504	-	-
1978	-	0.666	0.667	0.623	0.621	0.497	0.663	0.614	0.521	-	-
1979	-	0.671	0.674	0.626	0.630	0.501	0.664	0.615	0.527	-	-
1980	-	0.674	0.673	0.624	0.638	0.502	0.663	0.626	0.515	-	-
1981	-	0.670	0.669	0.620	0.632	0.491	0.659	0.621	0.510	-	-
1982	-	0.668	0.669	0.618	0.631	0.483	0.656	0.617	0.523	-	-
1983	-	0.666	0.665	0.613	0.628	0.479	0.653	0.612	0.535	-	-
1984	-	0.663	0.661	0.605	0.621	0.472	0.641	0.604	0.516	-	-
1985	-	0.669	0.668	0.602	0.619	0.473	0.644	0.611	0.545	-	-
1986	-	0.679	0.671	0.607	0.631	0.483	0.652	0.628	0.537	-	-
1987	-	0.686	0.676	0.605	0.632	0.492	0.659	0.634	0.550	-	-
1988	-	0.688	0.673	0.610	0.629	0.487	0.661	0.640	0.545	-	-
1989	-	0.689	0.677	0.627	0.626	0.491	0.657	0.646	0.561	-	-
1990	-	0.698	0.682	0.638	0.632	0.502	0.654	0.658	0.576	-	-
1991	-	0.697	0.682	0.644	0.633	0.501	0.650	0.668	0.574	-	-
1992	-	0.690	0.683	0.648	0.637	0.510	0.646	0.676	0.567	-	0.516
1993	-	0.678	0.683	0.654	0.635	0.511	0.649	0.674	0.578	-	0.523
1994	-	0.679	0.683	0.651	0.638	0.522	0.648	0.679	0.599	-	0.512
1995	0.658	0.693	0.696	0.648	0.645	0.532	0.654	0.688	0.614	0.588	0.515
1996	0.661	0.688	0.691	0.645	0.643	0.524	0.654	0.686	0.646	0.591	0.505
1997	0.658	0.683	0.691	0.645	0.646	0.523	0.651	0.683	0.645	0.584	0.502
1998	0.659	0.683	0.696	0.646	0.648	0.521	0.641	0.688	0.640	0.587	0.516
1999	0.653	0.677	0.692	0.641	0.644	0.517	0.639	0.685	0.636	0.577	0.513
2000	0.651	0.671	0.699	0.640	0.648	0.517	0.632	0.686	0.652	0.577	0.511
2001	0.654	0.670	0.698	0.643	0.653	0.519	0.630	0.686	0.650	0.580	0.531
2002	0.662	0.672	0.704	0.651	0.659	0.526	0.638	0.688	0.648	0.582	0.546
2003	0.676	0.683	0.714	0.665	0.673	0.541	0.655	0.700	0.649	0.597	0.577
2004	0.677	0.684	0.719	0.665	0.678	0.550	0.659	0.703	0.650	0.597	0.580
2005	0.681	0.686	0.721	0.670	0.685	0.551	0.664	0.706	0.654	0.601	0.583
2006	0.683	0.684	0.720	0.667	0.687	0.551	0.659	0.705	0.658	0.605	0.582
2007	0.686	0.688	0.725	0.671	0.695	0.556	0.667	0.709	0.661	0.610	0.586
2008	0.695	0.692	0.728	0.676	0.698	0.561	0.665	0.711	0.667	0.619	0.593
2009	0.693	0.689	0.731	0.668	0.694	0.565	0.661	0.713	0.666	0.617	0.594
2010	0.691	0.688	0.720	0.665	0.689	0.565	0.669	0.711	0.679	0.614	0.590
2011	0.692	0.691	0.716	0.666	0.690	0.571	0.674	0.710	0.684	0.614	0.592
2012	0.685	0.688	0.716	0.658	0.686	0.568	0.675	0.702	0.685	0.611	0.587
2013	0.684	0.687	0.709	0.657	0.685	0.571	0.674	0.703	0.687	0.611	0.584
2014	0.682	0.683	0.711	0.661	0.689	0.575	0.680	0.704	0.687	0.615	0.582
2015	0.675	0.677	0.703	0.662	0.687	0.571	0.680	0.695	0.689	0.611	0.577

REFERÊNCIAS

- Acemoglu, Daron, and James Robinson. Por qué fracasan los países. México: Crítica, 2012.
- Aguirre Rojas, Carlos Antonio. Immanuel Wallerstein: crítica del sistema-mundo capitalista. México, D.F.: Ediciones Era, 2003.
- Barre, Raymond. El desarrollo económico. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1962.
- Braudel, Fernand. La dinámica del capitalismo. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Cardoso, Fernando Henrique, and Enzo Faletto. Dependencia y desarrollo en América Latina. México, D. F.: Siglo XXI, 1999.
- Castells, Manuel. La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. I: La sociedad red. México, D. F.: Siglo XXI Editores, 2005a.
- Dauvergne, Peter. «Globalization and the environment.» En Global political economy, de John Ravenhill, 450-480. Nueva York: Oxford University Press, 2011.
- Drucker, Peter. La sociedad postcapitalista. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1994.
- Estay, Jaime. «Raúl Prebisch.» Ensayos de Economía (Universidad Nacional de Colombia), 1995: 123-132.
- Gudynas, Eduardo. Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible. Montevideo: Coscoroba Ediciones, 2004.
- International Monetary Fund. World economic outlook. abril de 2013. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/pdf/text.pdf> (último acceso: septiembre de 2013).
- Kennedy, Paul. Auge y caída de las grandes potencias. México, D. F.: DeBolsillo, 2007.
- Lianos, Theodore P. «Concentration and centralization of capital in agriculture.» Studies in Political Economy 14 (1984): 99-116.
- Love, Joseph L. «Las fuentes del estructuralismo latinoamericano.» Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales (Instituto de Desarrollo Económico y Social) 36, nffl 141 (abril-junio 1996): 391-402.
- Marini, Ruy Mauro. Dialéctica de la dependencia. México, D. F.: Era, 1986.
- Marx, Karl. El capital. Tomo I. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Nye, Joseph. Power in a global information age. Nueva York: Routledge,

2004b.

- . *Soft power. The means to success in World Politics*. Nueva York: PublicAffairs, 2004a.
- Pirenne, Henri. *Historia económica y social de la Edad Media*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Prebisch, Raúl. «Crítica al capitalismo periférico.» *Revista de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina)*, n.º 1 (Primer semestre 1976): 7-73.
- Rocha, Alberto, and Daniel Morales. "El poder nacional-internacional de los Estados. Una propuesta trans-estructural." *Geopolítica(s)* (Universidad Complutense de Madrid) 9, no. 1 (2018): 137-169.
- Rocha, Alberto, and Daniel Morales. "Potencias medias y potencias regionales en el Sistema Político Internacional." *Geopolítica(s)* 1, no. 2 (2010): 251-279.
- Singer, Paul. *Curso de introducción a la economía política*. México, D. F.: Siglo XXI Editores, 1999.
- Sombart, Werner. *El apogeo del capitalismo*. Tomo I. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1946.
- Spivak, Gayatri Chakravorty. *Crítica de razón poscolonial: hacia una historia del presente evanescente*. Madrid: Akal, 2010.
- Sunkel, Osvaldo, and Pedro Paz. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México, D. F.: Siglo XXI Editores, 1980.
- Taylor, Peter J., and Colin Flint. *Geografía política*. Madrid: Trama Editorial, 2002.
- Valdés, Pablo, and Juan Salazar. *Manual de política mundial contemporánea*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1987.
- Wallerstein, Immanuel. *El moderno sistema mundial*. Tomo I: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI. México, D.F.: Siglo XXI, 2003.
- . *Geopolítica y geocultura*. Barcelona: Kairós, 2007.
- Wallerstein, Immanuel. «The inter-state structure of the modern world-system.» En *International theory: positivism and beyond*, de Steve Smith, Ken Booth y Marysia Zalewski, 87-107. Nueva York: Cambridge University Press, 2008.
- World Tourism Organization. «Manila Declaration on World Tourism.» UN-WTO eLibrary. 10 de octubre de 1980. <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/unwtodeclarations.1980.6.4.1> (último acceso: April de

2018).

Zapata, Francisco. *Ideología y política en América Latina*. México, D. F.: El Colegio de México, 2001.

RESUMO

Todos os Estados centrais ocupam posições idênticas na hierarquia do poder mundial e desempenham as mesmas funções? A hipótese esboçada aqui é a de que há uma categoria não prevista: a dos Estados semi-centrais. Eles têm poder sócio-institucional muito importante, mas são “terciários” em termos de poder econômico-militar e comunicativo-cultural. Apesar de sua relativa marginalidade, eles desempenham papéis estratégicos na política internacional, especialmente em apoio aos poderes centrais (grandes e médios). Este artigo analisa as características gerais do chamado centro do sistema-mundo, identifica os Estados semi-centrais, teórica e empiricamente, explora sua gênese e analisa seus papéis no sistema internacional.

PALAVRAS-CHAVE

Estados semi-centrais; grandes potências; potências médias; estrutura internacional; sistema mundial; Índice de Poder Mundial.

*TR*Recebido em 7 de setembro de 2018.

*A*provado em 15 de fevereiro de 2019.

Traduzido por Gabriela Ruchel

A AMÉRICA LATINA: CICLO DE COMMODITIES E CRISE DO CAPITALISMO GLOBAL

Francisco Luiz Corsi¹
Agnaldo dos Santos²
José Marangoni Camargo³

Introdução

Entender os impactos do *boom* de *commodities*, do esgotamento desse ciclo e os desafios colocados para o desenvolvimento da América Latina exige que discutamos esses processos como articulados a expansão e crise do capitalismo global. O *boom* das *commodities* entre 2003 e 2011 não pode ser compreendido senão como um aspecto da fase expansiva da economia mundial. Da mesma forma, o seu fim está relacionado com a crise do capitalismo global.

A crise aberta pelo estouro da bolha imobiliária nos EUA em 2008, mas latente desde o ano anterior, abriu largo período de baixo crescimento, que alguns autores denominam de Grande Depressão (Roberts 2016). Em 2009, o PIB mundial retrocedeu 0,6% e, entre esta data e 2017, a economia cresceu em média 3,3%, contra 4,7% da fase expansiva (2003-2008)⁴. Seja

1 Mestre em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor de Economia Política e Economia Brasileira do Departamento de Ciências Políticas e Econômicas da Faculdade de Filosofia e Ciências da UNESP. E-mail: flcorsi@uol.com.br

2 Mestre e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Professor de Economia Política na FFC-UNESP; Economia Política e Sociologia do Desenvolvimento. E-mail: agnaldo.santos@unesp.br

3 Mestre em Economia pela Universidade de São Paulo (USP) e Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor de Economia na FFC-UNESP; Emprego, economia rural e economia política. E-mail: jmaraga@uol.com.br

4 Este crescimento médio foi muito desigual. As regiões centrais tiveram um crescimento mui-

como for, uma fase de crescimento bem menor que a anterior. A profundidade da crise, a maior desde a Grande Depressão dos anos de 1930, indica que o capitalismo passará, como em todas as outras situações de crise de grande envergadura, por um processo de reestruturação, com amplas consequências econômicas e políticas tanto para o centro como para a periferia do sistema.

No entanto, a crise aberta em 2008 não significou o fim imediato do *boom* de *commodities*. Os preços das mesmas caíram no ano seguinte e se recuperaram até 2011, declinando suavemente até 2014, quando declinaram de maneira mais acentuada⁵. O preço das *commodities* se recuperaram, entre 2010 e 2011, graças sobretudo a resposta que a China deu a crise do capitalismo global, implementando um amplo programa de investimento na infraestrutura e na indústria e isso manteve a demanda por *commodities* elevada. Mas a estratégia chinesa agravou a crise de superprodução global ao acarretar um considerável excesso de capacidade ociosa em vários setores importantes de sua economia, associado a crescente endividamento e a queda da taxa de lucro⁶. Isto levou a desaceleração da atividade econômica na China, o que por sua vez atingiu em cheio o mercado de *commodities*, fazendo os seus preços caírem. O fim do *boom* teve forte impacto econômico e político nos países latino-americanos, mas principalmente nos sul-americanos.

O objetivo do presente artigo consiste em discutir os efeitos desses processos nas economias latino-americanas. A análise dessas questões será feita a partir de uma perspectiva histórica. Consideramos que tanto a fase expansiva (2003-2008) quanto a crise aberta em 2008 precisam ser entendidas no bojo do processo de mundialização do capital. A crise, que se estende até o presente, parece marcar o esgotamento da reestruturação do capitalismo desencadeada como resposta à crise estrutural dos anos 1970. Dessa forma, entramos em uma fase de intensificação da luta pela hegemonia mundial e reorganização do sistema. Não pretendemos aqui esgotar temas tão complexos. As presentes notas refletem pesquisas ainda em andamento.

O ponto de partida da análise é a economia mundial. Não é possível a compreensão da via de desenvolvimento da América Latina sem compreendermos sua posição dependente e subordinada neste contexto mais amplo. Embora as especificidades econômicas, sociais, políticas e históricas nacionais sejam pronunciadas e sejam de grande importância em qualquer análise, a região conforma uma unidade em decorrência de sua formação no bojo do processo histórico de expansão capitalista global e de seu papel como espaço

to baixo, enquanto a periferia, sobretudo o Leste asiático apresentou taxas elevadas (FMI 2018).

5 Sobre o comportamento dos preços das *commodities* ver, entre outros, Leite (2017).

6 Sobre o comportamento da taxa de lucro na China ver Maito (2013).

de valorização de capital, como fornecedora de matérias-primas, como mercado e como exportadora de excedente apropriado pelas economias centrais. As formas de dependência não são estáticas, variam conforme a dinâmica da economia mundial e as transformações econômicas, políticas e sociais internas e as diferentes correlações de forças resultantes desses complexos processos.

A partir desse enfoque o texto está organizado da seguinte forma. Além dessa introdução, divide-se em 4 itens. No primeiro, abordamos a reestruturação do capitalismo nas décadas de 1980 e 1990 e como a América Latina se inseriu neste processo. No segundo item, discutimos o *boom* de *commodities* e seus efeitos na região. Em seguida, discutimos a crise, o fim do *boom* de *commodities* e seus impactos na América Latina. Por último, tecemos algumas considerações finais.

A reconfiguração do capitalismo e a América Latina

A profundidade da crise da década de 1970⁷ levou o capitalismo a se reestruturar. Havia um grave problema de queda de rentabilidade à época, que não foi totalmente resolvido. A tentativa de recompor rentabilidade e de conter os avanços da contestação social, que poderia caminhar para uma situação de ruptura do sistema, levou os governos dos países centrais, os fundos de investimento, as grandes corporações e os grandes bancos a partir dos governos de R. Reagan e M. Thatcher impor um complexo e contraditório processo de reestruturação do capitalismo. De acordo com os neoliberais, a reorganização do sistema desencadearia vigorosa expansão da acumulação de capital e asseguraria a convergência dos padrões de renda e consumo em escala mundial (Corsi 2006).

As linhas gerais da reestruturação foram as seguintes: enfraquecimento paulatino do Estado de Bem-Estar Social; aprofundamento da liberalização comercial das economias nacionais; desregulamentação dos mercados financeiros; intensificação do processo de centralização de capitais em âmbito mundial; introdução da chamada acumulação flexível, que levou a crescente precarização das condições de trabalho e a fragmentação da classe trabalhadora; inovações tecnológicas, que poupam trabalho; desmonte de diversas experiências desenvolvimentistas na periferia do sistema e reconfiguração espacial da acumulação de capital. Parte dessas iniciativas tinha por objetivo

7 De modo extremamente esquemático, a crise dos anos 1970, resultou de um conjunto de determinações articuladas entre si, sendo as principais as seguintes: queda da taxa de lucro, crise do sistema monetário internacional, acirramento da luta de classes, erosão da hegemonia dos EUA, crise energética, elevação da inflação e aparente fortalecimento da URSS.

ampliar sobremaneira a oferta de força de trabalho a baixo custo em escala global. Era fundamental arrochar os salários para recuperar a rentabilidade e conter a crescente força dos sindicatos. Não por acaso, nas últimas décadas verifica-se a tendência de os salários crescerem abaixo da produtividade e a de concentração da renda⁸, embora possa se observar paralelamente a redução da pobreza em escala mundial, o que se deveu sobretudo a diminuição do número de pobres na China e na Índia (CEPAL 2016). A reestruturação do capitalismo conseguiu estancar a queda dos lucros, que subiram entre 1984 e 1997, sem, no entanto, recuperar o patamar anterior⁹. Este comportamento dos lucros esmoreceu a acumulação¹⁰. As dificuldades de valorização do capital na produção, sobretudo nos países desenvolvidos, desencadearam dois processos que direcionavam o capital para espaços de maior rentabilidade. De um lado, a expansão da esfera financeira¹¹ e de outro a busca de novos espaços de acumulação, em particular na Ásia. (Harvey 1996, Brenner 2006, Corsi 2006, Chesnais 2012, Maito 2013, Pikety 2014).

O inchaço da esfera financeira data dos anos 1980, embora desde os anos de 1960 observe-se crescente expansão do capital financeiro. Essa pronunciada expansão foi viabilizada pela abertura das economias nacionais, pela desregulamentação financeira e pelo desenvolvimento de novas tecnologias da informação. O resultado desse processo foi o predomínio do capital financeiro, sustentado em um volume cada vez maior de capital fictício na atual fase do capitalismo. A valorização deste capital baseia-se na especulação com títulos de dívidas e suas múltiplas formas de derivativos, moedas, ações, imóveis e *commodities*. Neste contexto, a valorização do capital fictício passou a depender de bolhas especulativas¹².

8 Ver a respeito Piketty (2014). Segundo este autor, em 2010, os 10% mais ricos detinham 50% da renda, enquanto os 50% mais pobres 20%.

9 A discussão sobre a taxa de lucro na atual fase do capitalismo é extensa e polêmica. Entre outros, ver Maito (2013) e Roberts (2016). Estes autores defendem a existência de uma tendência de longo prazo de queda da taxa de lucro. De acordo com Maito (2013), a taxa de lucro, obtida com base na média ponderada de uma amostra de 14 países, caiu de 25,7%, em 1969, para 16,5%, em 2010, tendo se recuperado parcialmente entre 1982 e 1997 e entre 2004 e 2007, mas sem recuperar o patamar dos anos de 1960.

10 A queda da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) foi mais acentuada nos países da OCDE. Entre 1970 e 2010, esta taxa caiu de 27,5% do PIB para 20,58%. No Japão, por exemplo, a FBCF foi de 40,91% do PIB, em 1970; 27,30%, em 2000, e 21,29%, em 2010. (Banco Mundial, 2018).

11 Segundo Chenais (1998, 17): “A gradativa reconstituição de uma massa de capitais procurando valorizar-se de forma financeira, como capital de empréstimo, só pode ser compreendida levando em conta as crescentes dificuldades de valorização do capital investido na produção”.

12 Segundo Chesnais (1998, 14-15), entre 1980 e 1992, a taxa média anual de crescimento do estoque de ativos financeiros foi 2,6 vezes maior que a taxa de Formação Bruta de Capital Fixo

Estes processos tiveram impacto muito desigual na economia mundial. Nestas circunstâncias, o centro do sistema capitalista e vastas áreas da periferia, no período 1980-2003, apresentaram tendência ao baixo crescimento, enquanto os novos espaços de acumulação da Ásia cresceram a um ritmo acelerado¹³. O crescimento acelerado dessa região estava articulado, em parte, aos crescentes déficits comerciais norte-americanos. Observa-se, nesta fase, uma relação simbiótica entre a economia norte-americana e os novos centros de acumulação na Ásia. O elevado consumo nos EUA, que não consegue ser totalmente satisfeito pela produção interna, contribui para manter a demanda global elevada por meio de crescentes déficits em conta corrente. Concomitantemente, os países superavitários financiam os déficits dos EUA, possibilitando este país manter um nível de consumo acima de suas condições econômicas e controlar a inflação a partir de importações baratas, em particular da Ásia. Em contrapartida, os países asiáticos se beneficiam dos estímulos provenientes da demanda norte-americana, que estimulam o investimento, a produção e o emprego, além de absorverem capitais e tecnologia dos EUA. Estes países também valorizam seus excedentes na forma de títulos do Tesouro dos EUA e dessa maneira contribuem para sustentar a valorização do capital fictício. As economias asiáticas também se tornaram um espaço privilegiado de especulação com títulos, ações, moedas e imóveis, atraindo capital do mundo todo, o que contribuiu para gerar bolhas especulativas na região, como na segunda metade dos anos 1990 (Medeiros 2008; Belluzzo 2009; Varoufaks 2016).

As bolhas especulativas, de um lado, e a abertura de novos espaços de acumulação na Ásia, em especial na China, de outro lado, evitaram que o capitalismo entrasse em um largo período de estagnação. Rapidamente, as reformas na China abriram para o capital um novo espaço de valorização do capital, caracterizado por dispor de força de trabalho barata, qualificada e disciplinada; de uma legislação ambiental flexível, de ampla infraestrutura e altas taxas de lucro (Medeiros 2008, Maito 2013).

Parte importante da reconfiguração espacial da acumulação de capital sustentou-se na formação de cadeias globais de produção, que dispersaram geograficamente, em muitos setores, as diferentes fases do processo produtivo por meio da organização de empresas em rede, incorporando seletivamen-

(FBCF) para os países da OCDE. Entre 1998 e 2007, os ativos financeiros cresceram 296,5% no mundo (Chesnais 2016).

¹³ Entre 1981 e 2000, os países industrializados apresentaram um crescimento médio anual do PIB de 2,73%, enquanto os países em desenvolvimento cresceram 4,31%, sendo que na Ásia, na África e na América Latina cresceram respectivamente 5,77%, 2,44% e 2,25% neste período. Os dados indicam um crescimento marcadamente desigual (Nayyar 2014, 110-112).

te inúmeros países periféricos. As grandes corporações lideraram este processo e controlam as fases de maior valor agregado, assim como a produção de tecnologia de ponta. Elos centrais dessas cadeias de valor do novo padrão tecnológico e produtivo, baseado sobretudo nos setores de informática, eletrônico e de tecnologia da informação. Os países centrais continuam também controlando boa parte do comércio, das finanças e das instituições multilaterais, não obstante algumas iniciativas mais recentes, como a criação do Banco de Desenvolvimento dos BRICS, criado em 2014, que buscam, entre outros aspectos, pressionar a hegemonia os EUA.

Os impactos desses processos na periferia foram imensos. Entre 1980 e 2003, alguns países asiáticos, que receberam consideráveis fluxos de capital e tecnologia, lograram acelerados processos de industrialização e inseriram-se de maneira dinâmica na economia mundial, não necessariamente enfrentando os graves problemas de miséria e desigualdade social. A China, por exemplo, conseguiu internalizar várias dessas cadeias produtivas em seu imenso mercado.

No entanto, inúmeros países periféricos apresentaram baixo crescimento, acentuada instabilidade e retrocesso em indicadores sociais. O caminho seguido por países dinâmicos do Leste asiático, como a China e a Coréia do Sul, não pode ser seguido pela maior parte da periferia. Os diferentes caminhos seguidos pelos países periféricos dependeram de um conjunto de fatores geopolíticos, econômicos, sociais e políticos, que não é possível aqui discutir em detalhes¹⁴. A ascensão do Leste asiático não está associada apenas às transformações na economia mundial e às políticas das potências capitalistas, como a política dos EUA, que ao objetivar a contenção da URSS abriu espaço para o desenvolvimento regional, em especial para a reinserção da China na economia mundial, mas também a adoção de projetos de desenvolvimento calçados nas exportações de manufaturados (Medeiros 2008)¹⁵.

Os países mais importantes da América Latina, como o México, o Bra-

14 Ver a respeito entre outros: Arrighi, (2008); Medeiros, (2008). É importante destacar, contudo, que mesmo não seguindo uma trajetória idêntica, estes países se inspiraram nas experiências alemã e estadunidense do século XIX e japonês do século XX (Chang, 2004).

15 Apesar as peculiaridades nacionais, as estratégias de desenvolvimento desses países, em grande medida, voltavam-se para as exportações de produtos manufaturados e baseavam-se na ampla coordenação e controle do Estado das políticas cambial, monetária e creditícia, assim como dos setores estratégicos. Outro elemento relevante foi a política de desenvolvimento tecnológico e de educação. Dentro desse quadro, a China apresenta importantes peculiaridades, pois, depois de realizar uma revolução e uma experiência socialistas, passa por um processo de transição para o capitalismo a partir de um projeto nacional de transformá-la em grande potência. Projeto que soube aproveitar as brechas na estrutura da economia mundial. (Corsi 2011).

sil e a Argentina, que se desenvolveram aceleradamente a partir da expansão do mercado interno e da industrialização via substituição de importações¹⁶, no período 1980 e 2003, entraram em uma fase de baixo crescimento, instabilidade, crises inflacionárias, crise nas contas externas e de retrocesso social¹⁷. O choque de juros nos EUA, em 1979, ao implicar na crescente dificuldade de refinarciar a dívida externa, foi um elemento importante para a crise irreversível do modelo desenvolvimentista.

A crise da dívida externa solapou as bases do financiamento do desenvolvimento. O desigual avanço da industrialização da Grande Depressão dos anos de 1930 até a década de 1970, possibilitado, em grande medida, pela forma de organização da economia mundial neste período, foi obstado, pois o Estado demiurgo desse processo perdeu a condição de liderá-lo e articulá-lo, à medida que foi paralisado pela desorganização dos esquemas de financiamento do gasto público, especialmente devido à necessidade de pagar a dívida externa estatizada. Ao mesmo tempo em que desmoronava a estratégia de financiar o desenvolvimento com financiamento externo seguida desde a década de 1950. As maiores economias latino-americanas passaram a gravitar em torno da necessidade de pagar a dívida externa e para tanto adotaram as políticas recessivas impostas pelo FMI com o objetivo de gerar divisas a qualquer custo para saldar o pagamento dos juros aos credores externos, o que levou a região a entrar em uma larga fase de estagnação, aprofundando a transferência de excedentes para os países centrais. Para tanto foi necessário intensificar a exploração da força de trabalho (Cano, 2000, Corsi, 2013)¹⁸.

Nestas circunstâncias, enquanto as economias centrais e diversos países asiáticos se reestruturavam com base em um novo padrão de acumulação e nova base tecnológica, os países latino-americanos foram capturados pelos

16 É preciso assinalar que muitos países da região não lograram diversificar suas economias e continuaram baseando-as na produção primária.

17 O PIB latino-americano, que cresceu nas décadas de 1960 e 1970 respectivamente 5,5% e 5,6%. No período 1981-1990 cresceu 0,9%, apresentando um crescimento médio de 3,3% entre 1990 e 1997. Porém, depois das crises asiática, brasileira e argentina voltou a declinar e, entre 1997 e 2002, crescendo em média 1%. Neste último período, o PIB *per capita* retrocedeu 1,45% (Cano 2000, CEPAL 2003).

18 O desmonte do modelo desenvolvimentista na região começou concomitantemente a crise estrutural do capitalismo a partir da implantação das ditaduras no Chile, em 1973, e na Argentina, em 1976. Na década de 1980, as economias latino-americanas foram assoladas pelas crises da dívida externa, inflacionárias e fiscais. Os países latino-americanos foram alijados dos fluxos de capitais e sofreram a forte queda dos termos de troca em decorrência da crise mundial, desencadeada pela forte elevação da taxa de juros pelos EUA e do segundo choque do petróleo. Isto tornou bastante difícil o pagamento da dívida externa, cujos serviços cresceram exponencialmente com a elevação da taxa de juros, mas mesmo assim estes países exportaram vultosos recursos para os países desenvolvidos (Basualdo e Arceo 2006).

circuitos de valorização fictícia do capital e a industrialização, que continuava a depender de importações de bens de capital e intermediários e de financiamento externo, ficou comprometida nesta nova fase. Estavam dadas as condições para o retrocesso na estrutura produtiva e para um novo avanço da inserção da região como exportadora de bens primários na economia mundial. Uma inserção bem menos dinâmica no capitalismo global que os países em desenvolvimento da Ásia, que não seguiram as políticas econômicas neoliberais, o caso da China é exemplar (Cano 2000, Corsi 2013).

Observa-se uma queda da participação da indústria de transformação no PIB da América Latina. Em 1970, este setor representava 23,5% do PIB regional, caindo para 21,9%, em 1990, e 16,1%, em 2010. Em 2016, este número tinha declinado para 14,3% do PIB. Neste mesmo período, a participação da agricultura no PIB caiu de 11,6%, em 1970, para 5,7%, em 2010, e alcançando 5,8%, em 2016. Enquanto isso, verifica-se tendência de crescimento da participação do setor de serviços, que passou de 52,8% para 61,7% do PIB entre esses dois anos. Este setor não pode, em geral, ser caracterizado como concentrado em serviços modernos e dinâmicos. A participação da América Latina no valor agregado industrial mundial subiu de 4,5%, em 1970, para 7,2%, em 2010. Neste mesmo intervalo de tempo, a participação da Ásia subiu de 7,2% para 32,6%. A participação da América Latina nas exportações mundiais de produtos manufaturados, entre 1990 e 2010, passou de 2,2% para 4,1%, e na Ásia estes números foram respectivamente os seguintes: 14,8% e 35,3% (Nayyar 2014, 166-174, CEPAL, 2018, 34)

O esgotamento do chamado período desenvolvimentista, decorrente em boa medida da crise da dívida externa e das crises inflacionárias, somado as transformações da economia mundial e as fortes pressões políticas dos EUA, do FMI e do capital financeiro global, levou vários governos da região a adotarem políticas neoliberais. Embora com variações nacionais, as políticas econômicas, inspiradas no Consenso de Washington, caracterizaram-se pelos planos de estabilização com âncoras cambiais, pela abertura e desregulamentação das economias e pela privatização das empresas estatais. Esta estratégia, apesar de ter controlado os processos inflacionários, criou uma armadilha para o crescimento econômico, pois o câmbio valorizado, associado à abertura e desregulamentação da economia e a redução da ação estatal na esfera econômica, resultavam em deterioração das contas externas, em um quadro de instabilidade da economia mundial. Diante da necessidade equilibrar as contas externas e reduzir a crescente vulnerabilidade, era necessário majorar as taxas de juros a níveis muito superiores às taxas internacionais com o fito de atrair um fluxo crescente de capitais externos, imprescindíveis para fechar o balanço de pagamentos. Porém, a manutenção dos juros em patamares muito

elevados e moedas valorizadas, de um lado, resultavam na diminuição do consumo e do investimento e, por conseguinte, implicava em baixo crescimento econômico, desemprego, expansão da dívida pública, deterioração da situação fiscal, crescentes déficits na balança comercial e insustentável vulnerabilidade externa, e, de outro lado, robusto fluxo de capitais especulativos, que aproveitavam as diferenças de taxas de juros e as oportunidades de especular com o câmbio. A dependência desses fluxos especulativos tornou-se crescente. Os recursos externos atraídos pelos processos de privatização das empresas estatais não eram suficientes para equilibrar as contas externas, reduzir as dívidas internas e impulsionar o crescimento. De modo geral, os Estados perderam, em parte, o controle sobre suas economias nacionais e deixaram de ter condições de coordenar e liderar o desenvolvimento (Cano, 2000, Carneiro 2002, Gonçalves 2002)¹⁹.

Esse caminho aprofundou a dependência e a vulnerabilidade externa da região no capitalismo global e permitiu que a região se abrisse como espaço de valorização fictícia do capital, como ficou evidente nos processos que desembocaram nas crises do México (1994), do Brasil (1999) e da Argentina (2000), desencadeadas por amplos movimentos especulativos contra as moedas desses países²⁰. Os processos de privatização das empresas estatais em setores estratégicos também abriram inúmeras oportunidades de valorização dos capitais dos países desenvolvidos (Cano 2000, Basualdo e Arceo 2006). Em uma situação de crescente vulnerabilidade externa, baixo e oscilante crescimento, altas taxas de juros e acirrada concorrência externa derivada da ten-

19 No caso do Brasil, o abandono da âncora cambial, em 1999, levou o governo Cardoso a adotar uma política econômica calçada em metas de inflação, câmbio flexível e superávit primário nas contas públicas. Esta política, da mesma forma que a anterior, continuou a cercear o crescimento, pois, em um contexto de crescente desestruturação das cadeias produtivas, um crescimento mais acentuado da economia tenderia a aprofundar os desequilíbrios das contas externas e a gerar pressões inflacionárias, em parte devido à desvalorização da moeda. Desta forma, para deter o avanço da inflação e do desequilíbrio externo, seguindo as restrições estabelecidas pelas metas de inflação, os juros deveriam ser majorados, resultando em esmorecimento do crescimento, valorização da moeda, deterioração das finanças públicas, desemprego e diminuição dos salários. A necessidade, nestas circunstâncias, de aumentar o superávit primário para equilibrar as contas públicas reforçaria o desaquecimento da economia. A valorização da moeda afetaria negativamente o setor industrial. O resultado desses processos seria um comportamento oscilante da economia (Katz 2012). O *boom* de *commodities* ao ser fundamental para reduzir a vulnerabilidade externa possibilitou a economia brasileira fugir temporariamente dessa armadilha.

20 Entre 1990 e 2000, entrou na América Latina na forma de capital privado US\$ 481,9 bilhões, sendo US\$ 269,8 bilhões em aplicações em carteira, que representaram 54,19% do total. Isto indica o quanto a região foi importante como espaço de valorização fictícia do capital. A Ásia recebeu, de 1990 até a crise asiática de 1997, US\$ 390 bilhões, sendo US\$ 105,6 bilhões em carteira, 27% do total (Carneiro 2002, 252).

dência de valorização das moedas da região, observou-se desorganização das cadeias produtivas e perda de peso do setor industrial na economia. Esta fase de baixo crescimento e instabilidade só terminou com o *boom* de *commodities*.

O boom de commodities (2003-2012)

A fase expansiva da economia mundial resultou da retomada da economia norte-americana depois da crise da Nasdaq, em 2001, e da forte expansão da economia chinesa. A política econômica adotada pelo governo Bush, notadamente o aumento do gasto público, a redução dos juros, e a ampliação do crédito, contribuiu para a retomada. Também foi importante o crescente endividamento das famílias e das empresas. Mas o fator decisivo foi a formação de uma nova bolha especulativa no setor imobiliário a partir da redução dos juros e do crédito fácil. O forte crescimento do setor imobiliário, que tem extenso encadeamento com vários outros setores, impulsionou o conjunto da economia norte-americana (Brenner 2006, Belluzzo 2009).

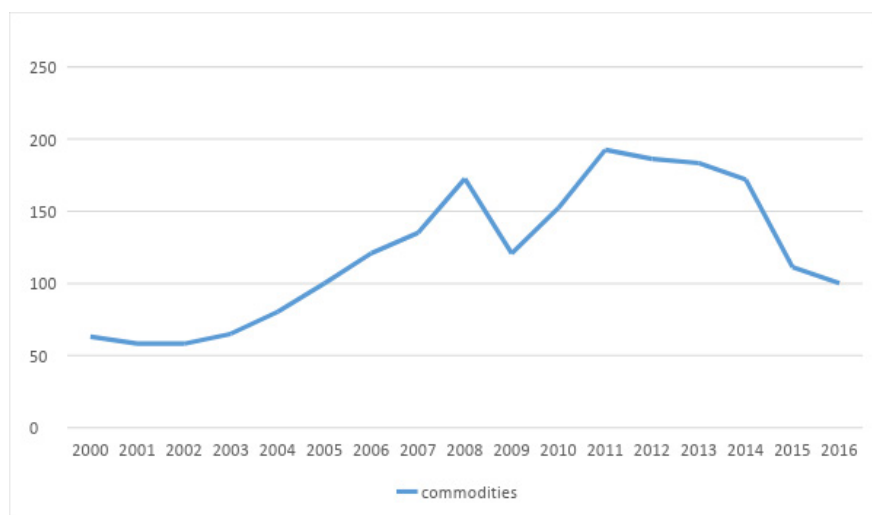
Os crescentes déficits comerciais, que resultaram da retomada da economia norte-americana, estimularam a economia mundial, em particular os países asiáticos, que tinham nas exportações o carro chefe do crescimento. Este foi o caso da economia chinesa. Porém, é preciso observar que o próprio crescimento do mercado interno chinês foi relevante para transformar a China em um espaço dinâmico de acumulação de capital em escala global. Desde a década de 1980, este país parece passar por um processo de transição para o capitalismo e isto teve um impacto em todo o sistema. O peso crescente da China tendeu a reorganizar a divisão regional e mundial do trabalho. Contudo, os EUA continuam, ao menos a médio prazo, sendo o centro do capitalismo (Belluzzo 2009).

Neste contexto, a China desde a crise asiática de 1997 vem ganhando peso na economia mundial. Paulatinamente deslocou o Japão do centro da economia regional e alterou a divisão internacional do trabalho. O seu intenso crescimento teve um impacto enorme sobre o mercado de *commodities* e o preço das mesmas disparou a partir de 2003, como pode ser observado no gráfico 1²¹. Este comportamento também se deveu a exacerbação da especulação. Em

21 Entre 2002 e 2007, a participação chinesa no consumo mundial de minério de ferro foi de 22,3% para 43,9%. Neste mesmo período, o preço do minério elevou-se em 184,7%. Em relação ao cobre a participação chinesa subiu 18,2% para 27,1% e os preços dessa *commodities* subiram 356,5%. Evolução similar pode ser verificada no que se refere aos 15 produtos mais importantes da pauta de exportação da América Latina. A forte elevação dos preços das *commodities* também decorreu da desvalorização do dólar (cerca de 25%) e da especulação, que cresceu nesses mercados em virtude da elevada liquidez internacional (Jenkins 2011, 79-82).

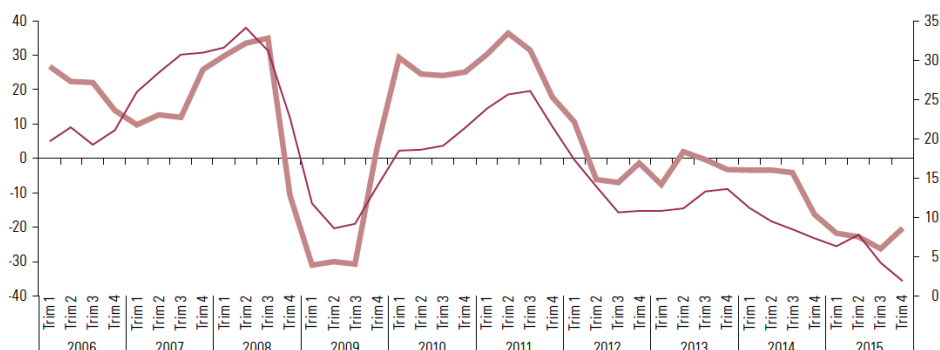
um contexto de elevada liquidez no mercado mundial, floresceu a aplicação em *commodities*. Entre 2003 e 2011, os preços das *commodities* aumentaram em 230%, cabendo destacar as *commodities* minerais, que cresceram 322%, e as energéticas, que cresceram 310%.

Gráfico 1 - Índice de Preços das Commodities Primárias (2005=100)



Fonte: FMI/ Data

Neste contexto, a América Latina tendeu, cada vez mais a gravitar em torno da economia chinesa, e inseriu-se na economia global como provedora de *commodities* e bens manufaturados de baixo valor agregado, reafirmando uma inserção dependente e subordinada no sistema capitalista. Uma das consequências da elevação dos preços das *commodities* foi a melhora dos termos de intercâmbio da América Latina, que subiram em 38% entre 2001 e 2008. O comércio bilateral da região com a China se multiplicou por 22 vezes entre 2001 e 2013. O gráfico 2 indica como as exportações da América do Sul, região que mais se inseriu como exportadora de bens primários, passaram a acompanhar o movimento da economia chinesa. Para o conjunto da América Latina o comportamento não segue esse padrão, dado que o México, grande exportador de bens manufaturados, tem nos EUA seu principal mercado.

Gráfico 2 - Variação anual das exportações da América do Sul e do PIB da China (em %)

Linha fina: Exportações América do Sul (eixo esquerdo)

Linha espessa: PIB China (eixo direito)

Fonte: CEPAL (2018, 63)

Este desempenho foi acompanhado de reprimarização da pauta de exportações da América Latina, com pode ser verificado pela tabela 1. No comércio com a China, entre 2001 e 2013, o saldo favorável a América Latina relativo às *commodities* passou 2,3 bilhões de dólares para 62,6 bilhões, enquanto o déficit de produtos industrializados saltou de 7,5 bilhões para 130,7 bilhões de dólares. Em 2011, 60,7% das exportações da região eram compostas de bens primários, enquanto, em 2004, as exportações de bens primários representavam 46,3% do total exportado. Em valores constantes de 2000, as exportações de bens primários para China, que em 1990 representava 68% do total, passaram para 85% em 2011. Os dados indicam uma inserção muito pouco dinâmica da região no comércio internacional, uma vez que o comércio de bens manufaturados é mais dinâmico. Observa-se um reforço do padrão histórico de inserção da região como exportadora de bens primários para a maioria dos países latino-americanos. Observa-se também um retrocesso no caso do Brasil, que tinha uma estrutura mais diversificada de exportações, herdada do período desenvolvimentista, antes do *boom* de *commodities*. O peso das manufaturas na economia mexicana deve-se à indústria maquiladora, que sobretudo reprocessa e monta produtos manufaturados importados, apresentando poucos encadeamentos internos. O recuo do peso dos produtos primários no total das exportações a partir de 2012 reflete o fim do *boom* de *commodities*, mas é cedo para afirmar que representa uma nova tendência (Camargo 2014,

Santos 2015, Leite, 2017)²².

Tabela 1 - Participação dos produtos primários no total das exportações (em %)

	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Argentina	67,6	69,5	71,2	68,2	69,2	67,8	68,8	66,9	73,4
Bolívia	72,3	84,2	86,7	89,8	92,8	92,6	95,1	96,4	94,5
Brasil	42,0	47,4	47,0	49,5	55,4	63,6	65,3	65,2	60,1
Colômbia	65,9	62,2	62,9	65,3	68,9	82,5	83,5	82,5	74,5
Chile	84,0	83,2	86,8	86,3	88,0	89,2	86,2	85,9	85,3
Equador	89,9	89,7	90,7	91,0	91,7	90,2	91,2	93,8	92,5
México	46,5	15,7	20,2	23,0	27,1	25,3	27,3	21,3	17,0
Peru	83,1	83,0	83,1	85,3	86,6	89,1	88,5	88,5	86,9
Uruguai	58,5	63,7	68,4	68,5	71,3	74,3	76,2	76,3	77,9
Venezuela	90,9	86,2	86,5	90,6	95,6	95,7	98,2	--	--
América Latina e Caribe	42,1	41,1	46,3	49,8	52,7	57,3	55,6	51,2	44,9

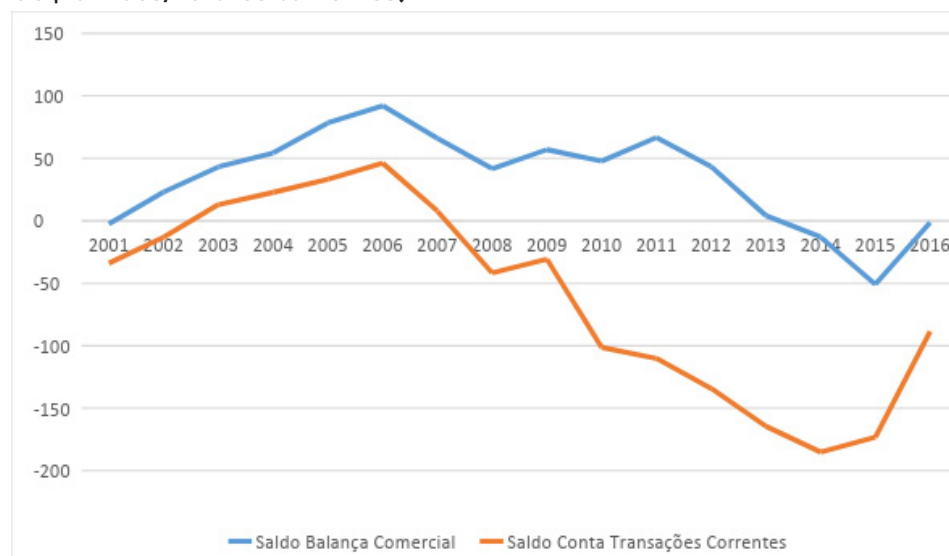
Fonte: CEPAL (2011-2018).

Este novo contexto coincidiu com a ascensão dos movimentos sociais na região e o descontentamento generalizado com os resultados das políticas neoliberais adotadas desde a década de 1990, que foram responsáveis pela instabilidade e por retrocessos sociais. A crise Argentina de 2000 foi o ápice desse processo. Esta situação se refletiu em uma guinada de centro-esquerda no Equador, na Venezuela, na Bolívia, no Uruguai, no Paraguai, na Argentina e no Brasil. O *boom* de *commodities* contribuiu para criar as condições para que governos latino-americanos adotassem políticas expansivas e distributivistas da renda, o que não significou necessariamente uma ruptura com as políticas macroeconômicas neoliberais. Neste aspecto, o caso brasileiro é exemplar. A elevação dos preços das *commodities* e dos termos de troca reduziram as restrições externas ao crescimento e abriram espaço para incrementar a expansão do mercado interno com base no incremento do consumo, dos investimentos e dos gastos públicos, sem que isto desembocasse em crises cambiais. Este processo, somado a entrada significativa de capitais estrangeiros reduziu no curto prazo a vulnerabilidade externa, o que também abriu espaço para políti-

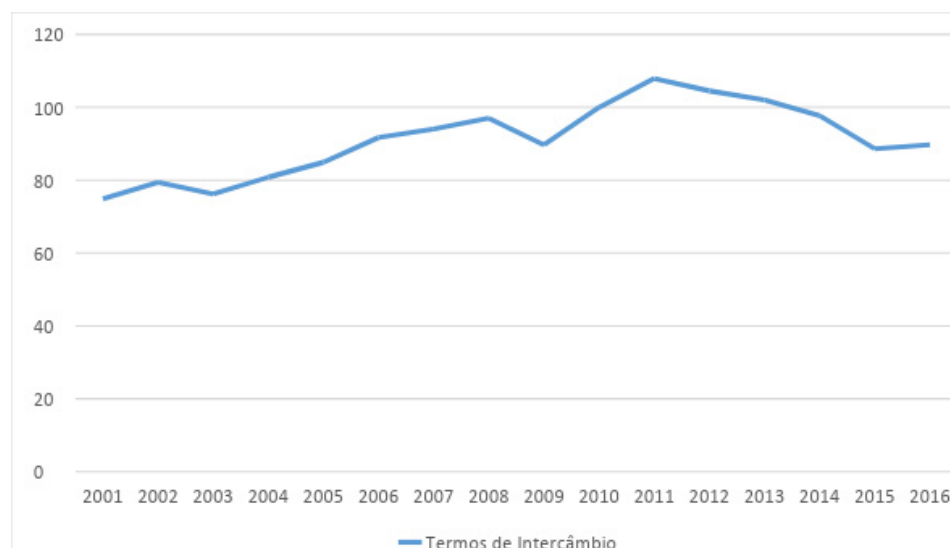
22 O caso do Brasil, país que tinha logrado avançar substantivamente em seu processo de industrialização na fase desenvolvimentista, embora não tenha completado o seu processo de industrialização, sobretudo no que se refere a produção de tecnologia, ilustra esse processo.

cas econômicas expansivas. O crescimento com modesta distribuição da renda foi um pilar importante para sustentação desses governos e das alianças de classe que os sustentavam. Os gráficos 3 e 4 indicam a redução da vulnerabilidade externa de curto prazo ao longo do *boom* de *commodities*, que possibilitou a adoção de políticas expansivas calcadas sobretudo no incremento do consumo. De modo geral, essas condições favoráveis não foram aproveitadas para implementar amplas políticas de transformação estrutural da economia. Podemos observar a tendência de superávits comerciais robustos até a crise, como também saldos positivos na conta de Transações Correntes entre 2003 e 2006, quando passaram a declinar. Os termos de troca melhoraram até 2011, caindo em seguida a partir do fim da fase expansiva do ciclo de *commodities*.

Gráfico 3 - América Latina: Balança Comercial e Transações Correntes (Em US\$ bilhões/Valores correntes)



Fonte: CEPAL (2018)

Gráfico 4 - América Latina: Termos de Intercâmbio (2010 = 100)

Fonte: CEPAL (2018)

Embora as economias da região tenham sido duramente atingidas pela crise de 2008, rapidamente se recuperaram. O PIB latino-americano, entre 2004 e 2011, cresceu em média 4,18%. O PIB per capita, entre 2006 e 2011, cresceu em média 1,66%. A taxa de desemprego caiu de 8,6% para 6,7% entre esses dois anos. Entre 2002 e 2012, a parcela de pobres na população total caiu de 43,9% para 28,2%. A parcela de indigentes, neste mesmo período, caiu de 19,3% para 11,9% (CEPAL 2016, Leite 2017).

Entretanto, os efeitos do *boom* de *commodities* não foram homogêneos na região. A América do Sul foi bastante beneficiada e apresentou uma alta taxa de crescimento, acompanhada de melhoria da distribuição da renda e diminuição da pobreza, superior tanto ao período anterior quanto ao posterior (Santos 2015). Entre 1980 e 2003 a região cresceu 2,8%. Entre 2004 e 2011 cresceu em média 5,3%, e, entre 2012 e 2017, cresceu em média 1,2%. Os termos de intercâmbio cresceram cerca de 60% de 2000 a 2010. Também se observa uma melhora das transações correntes até 2008. A partir da crise mundial a situação se deteriorou. Também observamos incremento de reservas internacionais e valorização da moeda, que contribuiu para valorizar os salários (Santos 2015, CEPAL 2016).

O México, segundo Santos (2015), praticamente não foi afetado pelo *boom* de *commodities*, embora seja um exportador de petróleo. Cresceu, en-

tre 1980 e 2003, 2,7% em média por ano. No período 2004-2011, cresceu 2,7%, e, no período 2012-2016, cresceu 2,5%. Suas exportações cresceram 75% entre 2000 e 2008, enquanto as sul-americanas cresceram 324%. Este comportamento se deveu sobretudo ao fato deste país ser muito dependente dos EUA, exportar pouco para China e ter sofrido forte concorrência chinesa de produtos manufaturados, em especial no mercado norte-americano. A redução da pobreza no México foi menos acentuada. Em 2002, o número de pobres representava 39,4% da população e caiu para 36,3%, em 2010, enquanto o número de indigentes cresceu de 12,6% para 13,3% no mesmo período. O México não apresentou grandes desequilíbrios nas transações correntes e sua moeda não se valorizou como a dos países sul-americanos. Também apresentou um crescimento mais acentuado das exportações de manufaturados desde 2006 em comparação com esta região (Santos 2015, CEPAL 2016).

Os países da América Central, de acordo com o referido autor, foram pouco beneficiados pelo *boom* de *commodities*, pois a região não é importante exportadora de matérias-primas e bastante dependente dos EUA. Os termos de intercâmbio dos países centro-americanos, entre 2000 e 2010, declinaram 14%. O seu crescimento dependeu, em parte, do financiamento externo. O crescimento dos países da região foi bastante dispare. Panamá, República Dominicana, Honduras e Costa Rica tiveram um crescimento mais acentuado, enquanto Belize, Haiti, El Salvador, Nicarágua e Guatemala apresentaram baixo ou moderado crescimento (Santos, 2015, CEPAL 2016).

Apesar do *boom* de *commodities* ter impulsionado o crescimento da América Latina, a forma de inserção na economia global como exportadora de matérias-primas acarretou a reprimarização das exportações e o avanço da desindustrialização, sobretudo na América do Sul. Ou seja, as velhas estruturas foram reforçadas, o que dificulta a maior integração econômica da região e uma inserção mais autônoma e dinâmica no capitalismo global.

Como indicam inúmeros autores, dentre eles Pinto e Cintra (2015) e Leite (2017), a diversificação da economia parece ser fundamental para garantir um desenvolvimento sustentado com distribuição de renda e uma inserção dinâmica na economia mundial, à medida que a diversificação da estrutura produtiva, especialmente o desenvolvimento da indústria de transformação, é importante no processo de crescimento de longo prazo. Os governos de centro-esquerda e esquerda que ganharam terreno na fase expansiva na América Latina não avançaram neste sentido. Esses governos implementaram modelos de crescimento baseados sobretudo na expansão do consumo e das exportações. Modelos que dependem da redução da vulnerabilidade externa. Os limites desse modelo de crescimento foram explicitados com o paulatino esgotamento do *boom* de *commodities* a partir da crise de 2008 e com a atual

desaceleração da economia chinesa, ao que se somam inúmeras contradições internas. Este esgotamento é um elemento importante para explicar a reação neoliberal, que não por acaso se concentra na América do Sul. A eleição de Obrador, no México, que foi pouco afetado tanto pelo *boom* quanto pela crise do ciclo de *commodities*, indica as diferentes trajetórias. Reação neoliberal na América do Sul também se vincula a resposta que o capital está dando a crise estrutural do capitalismo global e o acirramento das lutas pela hegemonia mundial (Pinto e Cintra 2015, Leite 2017).

O fim do ciclo de commodities e seus desdobramentos na América Latina

O estouro da bolha especulativa no mercado imobiliário norte-americano rapidamente se transformou em uma crise global. A falência do banco Lehman Brothers acarretou severa contração da liquidez global, impactando negativamente a atividade econômica mundial, em especial nos países desenvolvidos. A acumulação de capital, o emprego e a renda declinaram, pondo fim a fase expansiva e abrindo uma fase de baixo crescimento mundial, da qual desaceleração da economia chinesa é um dos desdobramentos. Não obstante a profundidade e abrangência da crise, o excesso de capital fictício e de capacidade produtiva em escala mundial não foram desvalorizados o suficiente ou destruídos. A crise tornou mais uma vez evidente a incapacidade de os mercados regularem a economia de forma eficiente.

Apesar da abrangência da crise mundial a América Latina não mergulhou em crises financeiras e cambiais como nos anos de 1990, mas isso não livrou a região de uma fase declinante, resultante tanto de problemas internos quanto da desaceleração da economia global, em especial da economia chinesa, pois o desempenho desta é fator importante no mercado internacional de *commodities*. O comportamento declinante das economias latino-americanas denota os limites de um padrão de crescimento dependente, em grande parte, das exportações e do consumo.

A estratégia seguida pelos países centrais para enfrentar a crise, recuperar as taxas de lucro e evitar o colapso do capital financeiro baseou-se, de um lado, na austeridade fiscal, no arrocho dos salários e na redução dos direitos dos trabalhadores. De outro, na forte redução da taxa de juros e na adoção de uma política monetária largamente expansiva com o intuito de salvar o capital fictício, o que propiciou vigorosa entrada de capitais na América Latina em busca de valorização fictícia devido às taxas de juros elevadas da região. Entre 2010 e 2016, a média anual dos investimentos em carteira na

América Latina foi de US\$ 98,40 bilhões e, entre 2003 e 2009, foi de US\$ 15,90 bilhões. A partir de 2015, com a queda da atividade econômica na região e a elevação dos juros nos EUA verificou-se uma queda nestes fluxos, que em 2016 foram de US\$ 67,15 bilhões. Soma-se a isso os investimentos diretos, cuja média anual no primeiro período foi de US\$ 187,20 bilhões. Cabe assinalar que parte desses investimentos consistem de fato empréstimos intra-firmas, que são direcionados para aplicações financeiras. A entrada volumosa de capitais acarretou um forte incremento das remessas ao exterior. A América Latina reafirma sua inserção no capitalismo global como espaço privilegiado de valorização do capital financeiro globalizado (CEPAL 2018).

Contudo, os limites do padrão de crescimento dependente do bom desempenho das exportações não ficaram evidentes de imediato, apesar da retração da economia regional em 2009. Isto se deveu de um lado as políticas anticíclicas adotadas e a forma como a China reagiu à crise mundial adotando ampla política de investimentos.

As economias latino-americanas, inicialmente, sofreram forte impacto. O PIB regional declinou 2,0%, em 2009. Porém, voltaram a crescer no ano seguinte devido sobretudo à adoção de políticas anticíclicas, baseadas na redução dos juros, na elevação do gasto público e na ampliação do crédito. América Latina não foi um caso isolado, acompanhou o crescimento de outras regiões periféricas. A retomada da atividade econômica decorreu do incremento do consumo, dos investimentos e das exportações. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), que tinha retrocedido 9,9%, em 2009, cresceu 11,2% em 2010, o que correspondeu a 21,3% do PIB, contra 20,8% no ano anterior. O consumo apresentou comportamento semelhante, crescendo 5,5% neste último ano, depois de ter recuado 0,1% no ano anterior. Em 2010, o PIB regional cresceu 6,1% (CEPAL 2018).

Entretanto, com o repique da crise mundial, decorrente do agravamento da situação na zona do euro, a economia da região desacelerou, crescendo 4,3%, em 2011; 3,2%, em 2012; 2,9% em 2013; 1,2%, em 2014; -0,2%, em 2015, e -0,6% em 2016. Tendência declinante que acompanhou o baixo desempenho da economia mundial, em particular a desaceleração chinesa. Em 2017, voltou a apresentar um modesto crescimento, 1,2%. Entre 2011 e 2017 a taxa de FBCF em relação PIB caiu de 21% para 17,7%, taxa insuficiente para sustentar um crescimento vigoroso da economia. Até 2012 a desaceleração não foi mais acentuada graças às políticas expansivas adotadas pelos principais países latino-americanos, que, no entanto, perderam ímpeto diante de um cenário de elevação da inflação, e a continuidade do forte crescimento chinês, que impediu aguda retração das exportações. Também é preciso ressaltar os Investimentos Diretos Externos (IDE) chineses, voltados, em particular,

para incrementar a produção de matérias-primas, manufaturas e energia na periferia. Cabe destacar o incremento do investimento chinês na região. Em 2010, a China, responsável por 9% do IDE na região, apenas atrás dos EUA, com 17%, e dos Países Baixos, com 13%, realizou uma série de investimentos na América Latina nos setores de petróleo, energia, mineração, siderurgia, telecomunicações e automotivo da ordem de US\$ 15 bilhões. Contudo, uma vez que esses investimentos se concentram sobretudo em setores voltados para extração de recursos naturais, eles reforçam uma inserção nada dinâmica da região no capitalismo global (CEPAL 2011a, 2014, 2018).

Em 2009, as exportações latino-americanas para os EUA e para União Europeia declinaram respectivamente 26% e 29%, enquanto que para a Ásia cresceram 4%, sendo que as destinadas para China cresceram 11% (CEPAL 2011b, 13). Em 2010, as exportações sofreram um incremento de 29%, ante um declínio de 23% no ano anterior. Nos primeiros seis meses deste ano, as exportações para China apresentaram um crescimento superior ao do total das exportações, cresceram 45% em relação ao mesmo período de 2009. De 2000 a 2011, os países em desenvolvimento da Ásia incrementaram sua participação nas exportações latino-americanas de 3,5% para 15%, superando a União Europeia e ficando atrás apenas dos EUA (CEPAL 2011b, 25; CEPAL, 2012, 101; CEPAL 2012b, 56-58)²³.

A partir de 2011, observa-se uma queda no ritmo das exportações, que ainda cresceram 23,9% neste ano. Em 2012, a queda foi significativa. Houve um crescimento de apenas 1,6%. Em 2013, as exportações declinaram 3,1% e 23,6% no ano seguinte. Em 2016, a queda foi de 1,3% (CEPAL 2011b, 25; CEPAL 2012b 56-58, 101; CEPAL 2007-2018). Esse declínio acompanhou a desaceleração do PIB Chinês e do comércio mundial.

Concomitantemente, as importações da China e dos demais países em desenvolvimento da Ásia cresceram mais que as de outras regiões²⁴. A Amé-

23 Entre 2000 e 2010, as exportações latino-americanas para países asiáticos em desenvolvimento passaram de 7% para 24% do total exportado, enquanto que para a China de 2% para 13%. Paralelamente, verificou-se importante queda do peso do comércio com os EUA e a União Europeia. O México e os países centro-americanos se beneficiaram, como discutimos acima, menos desse processo. Além disso, passaram a enfrentar acirrada concorrência dos produtos chineses, que tem forte presença no mercado norte-americano, pois a maior parte das exportações dos países centro americanos e do México é composta de produtos manufaturados. O México tem elevado suas exportações de bens primários. No referido intervalo de tempo, as exportações mexicanas de bens primários e manufaturas baseadas em recursos naturais para a China cresceram de 14% do total das exportações para 43%. Mas estes números têm pouca importância para o comércio exterior deste país (CEPAL 2012b, 53-62).

24 Na década de 2000, as importações latino-americanas provenientes da China cresceram em média por ano 24,5%, enquanto as provenientes dos EUA 13,9% e as da União Europeia 7,8%. (CEPAL 2012b, 60).

rica Latina apresenta um déficit crônico nas importações de bens manufaturados com a Ásia em desenvolvimento desde 2005. Um dos resultados dessa situação foi o acirramento da concorrência nos mercados latino-americanos, sobretudo com a forte penetração de produtos chineses. Os setores mais afetados foram os seguintes: têxtil, calçados, confecções, material de borracha e plástico, máquinas, equipamentos e automotivo e seus componentes. Argentina, Brasil e México foram particularmente afetados (CEPAL 2012b, 60).

Em 2012 e 2013, observa-se um retrocesso do superávit comercial da região, em virtude da desaceleração da economia mundial. Principalmente para a América do Sul, verificou-se uma queda dos preços dos produtos que exporta, parcialmente neutralizada pelo aumento do volume exportado. Enquanto isso os preços dos produtos importados mantiveram-se estáveis. O resultado foi uma queda de 1,8% nos termos de troca. O déficit em transações correntes, depois de permanecer entre 2009 e 2012 no patamar de 1,8% do PIB, em 2013, passou para 2,7% do PIB regional. Nos quatros anos seguintes os números foram respetivamente os seguintes 3,0%, 2,8% e 1,9% e 1,5%. A melhora deveu-se, em grande medida, a própria desaceleração da economia (CEPAL 2018). Embora estes déficits tenham sido cobertos pelos investimentos externos diretos, a deterioração das transações correntes indica a permanência da vulnerabilidade externa.

A reprimarização das exportações latino-americanas, estimulada pelo incremento dos preços dos produtos primários na última década²⁵, tem induzido a especialização em setores primários e de manufaturados de baixo valor agregado e baixo conteúdo tecnológico. Neste ponto, os indícios apresentados sugerem estar as economias latino-americanas, pelo menos no que se refere aos países mais desenvolvidos da região, sofrendo uma transformação estrutural de suas economias, que tende a reforçar a posição subordinada e dependente na economia mundial. Verifica-se a ausência de amplas e consistentes políticas industriais na região desde a adoção das políticas neoliberais no final dos anos de 1980. Os governos de centro-esquerda que ganharam terreno na década de 2000 não reverteram essa tendência, no máximo adotaram políticas reativas de escopo reduzido, não se dando conta que o mundo atravessa uma mudança no padrão tecnológico.

Os reflexos dessa situação de vulnerabilidade se manifestam na decrescente participação da América Latina no comércio de bens em escala mundial. Entre 2000 e 2015, esta participação caiu de 5,7% para 5,5%. Situação mais grave pode ser observada no comércio de bens de alta tecnologia e

25 A preços constantes, observa-se um decrescimento do valor das exportações de bens primários e de produtos manufaturados baseados em recursos naturais para toda a região. Ver respeito CEPAL (2012b, 54)

de serviços modernos, cuja queda foram respectivamente de 8% para 5% e de 2,4% para 1,9% no mesmo período. Não é por acaso que a participação da região nas cadeias internacionais de valor tem cada vez mais se concentrado no fornecimento de produtos básicos para as exportações de terceiros países, embora se verifique um aumento da inserção nas nestas cadeias. Os encadeamentos para trás na América Latina são menores que em outras regiões, sobretudo se compararmos com os países asiáticos. Entre 2000 e 2011, a participação da América Latina nos encadeamentos para trás nas cadeias globais de valor foi de 25% para 20% e nos encadeamentos para frente de 14% para 21%. Enquanto a Ásia, no mesmo intervalo de tempo, manteve sua participação nos encadeamentos para frente em 21% e aumentou sua participação nos encadeamentos para trás de 25% para 30%. Cabe assinalar, no entanto, que o México e a Costa Rica apresentam importante inserção nas cadeias de valor norte-americanas nos setores automobilístico, telecomunicações, equipamentos médicos e eletrônico. Os demais países da América Central seguem essa tendência, com participação relevante nos setores têxtil e de confecções (CEPAL 2016, 20-22).

A reafirmação da tendência histórica, particularmente na América do Sul, de inserção da América Latina como exportadora de produtos primários e manufaturados de baixa tecnologia sobretudo no *boom* de *commodities* não contribui para intensificar a integração regional. O comércio inter-regional declinou mais que o comércio extra regional entre 2012 e 2016, sobretudo na América do Sul. Em parte, esse comportamento deveu-se ao declínio da atividade econômica neste período, que afetou bastante o Brasil e a Venezuela (CEPA 2016, 119-122).

A vitória de forças políticas de centro-direita que assumiram muitos governos da região, em particular na América do Sul, trouxe uma radicalização das políticas neoliberais, que de forma alguma oferecem respostas para os impasses da América Latina nesta fase de crise e redefinição dos rumos do capitalismo global. Países como a Argentina e principalmente o Brasil se alinharam à estratégia da austeridade e se aproximam dos EUA, que por sua vez busca retomar espaço na região. O golpe de Estado no Brasil e a vitória de Jair Bolsonaro nas eleições de 2018, a crise na Venezuela, a vitória de Macri na Argentina, as dificuldades de Correa fazer seu sucessor, a derrota de Morales no plebiscito que garantiria mais uma reeleição são indicativos dos impasses das forças de esquerda e centro-esquerda da região, o que se espelha no enfraquecimento da UNASUL e da ALBA e no surgimento da Aliança do Pacífico, que congrega países que apostam na estratégia neoliberal. Embora a Aliança para o Pacífico tenha como meta diversificar a economia e a pauta de exportação, ela enfrenta enorme dificuldade, pois os países asiáticos, so-

bretudo a China, vêm a América Latina como exportadora de *commodities* e o México está atrelado a economia dos EUA. A opção pelo fortalecimento da integração regional, expressa na resistência à ALCA e no fortalecimento do Mercosul, parece enfraquecida. Assim como a política Sul - Sul e a aposta nos BRICs perdem terreno com o golpe no Brasil. Ou seja, o reforço da inserção da região, em especial a América do Sul, como exportadora de bens primários na economia mundial e a profunda articulação do México aos EUA²⁶ colocam obstáculos a uma maior integração da região, que efetivamente tem apresentado avanços modestos, e apontam para a manutenção de padrões dependentes e subordinados de inserção da região no capitalismo global.

Considerações finais

A reestruturação do capitalismo como resposta à crise estrutural da década de 1970 restringiu os espaços para as experiências desenvolvimentistas na América Latina, sobretudo ao comprometer o financiamento do desenvolvimento com endividamento externo. O Estado perdeu as condições de articular uma nova fase de desenvolvimento. Neste contexto, os países latino-americanos não conseguiram acompanhar o novo padrão de acumulação e tecnológico em curso no capitalismo global e foram capturados pelos circuitos de valorização fictícia do capital. Foram gestadas as condições para o retrocesso estrutural das economias latino-americanas e para a reafirmação da inserção da região como exportadoras de bens primários. De fundamental importância nesse processo foram as políticas neoliberais, inspiradas no Consenso de Washington, que abriram financeira e comercialmente as economias nacionais da região, enfraqueceram os Estados e bloquearam políticas industriais.

Apesar do fracasso dessas políticas, cujo ápice se expressam nas crises do Brasil e da Argentina, não houve uma ruptura radical com essa linha de política. As forças de centro-esquerda que assumiram vários governos da região, em graus diferentes, não conseguiram implementar políticas que levassem a diversificação da economia e uma inserção dinâmica no capitalismo global. O *boom* de *commodities* aprofundou sobretudo a inserção da América do Sul como exportadoras de bens primários e não contribuiu para uma maior integração regional, embora ao reduzir a vulnerabilidade externa tenha aberto a possibilidade para a adoção de políticas econômicas expansivas, calcadas na

²⁶ Não levamos em conta, neste texto, as políticas adotadas pelos EUA de Donald Trump, que tendem a enfraquecer a arquitetura do NAFTA, nem a recente eleição de López Obrador no México, que poderão alterar no médio prazo esta situação.

ampliação do consumo, no incremento dos investimentos, no aumento do emprego e em inúmeras medidas voltadas para diminuir a miséria e melhorar a distribuição da renda. No entanto, essas políticas ao não promoverem uma mudança estrutural, que implicaria, entre outros aspectos, desenvolver a indústria e ampliar e modernizar a infraestrutura, não lograram articular bases sólidas para os avanços observados na fase do *boom* de *commodities*.

Com o esgotamento do *boom* das *commodities* parece delinear-se para a América Latina um período de baixo crescimento e manutenção de uma inserção subordinada e dependente no capitalismo global, que vive profunda crise. As relações simbióticas entre os EUA e as economias asiáticas, em particular a chinesa, estão sendo colocadas em xeque pela atual crise, o que parece abrir uma fase de acirramento das disputas em torno da hegemonia mundial. A América Latina, que está longe de ser uma unidade, encontra-se numa encruzilhada. As elites econômicas do México continuam apostando no seu alinhamento estratégico com os EUA, mas se o governo Trump rever sua política em relação ao NAFTA este país ficará em situação delicada. A saída brasileira, iniciada pelo governo Temer e que provavelmente será aprofundada por Bolsonaro, de alinhar-se politicamente aos EUA não representa um caminho auspicioso. A proposta das renovadas forças neoliberais na região é a austeridade, que busca recompor a lucratividade e competitividade a partir do arrocho dos salários, da degradação das condições de vida e da redução dos direitos sociais, acompanhando a resposta que o capital busca dar a crise de superacumulação. As forças de esquerda, que não logram diversificar suas economias quando no governo, apesar de alguns esforços nesse sentido, terão de repensar suas estratégias de desenvolvimento e inserção na economia global. Porém, terão que encaminhar essas questões em um contexto mais competitivo e menos dinâmico, marcado pelo acirramento das disputas pela hegemonia e sem o bônus do *boom* de *commodities*.

REFERÊNCIAS

- Arrighi, Giovanni. 2008. *Adam Smith em Pequim*. São Paulo: Boitempo.
- BANCO MUNDIAL. Data. Accessed September 12, 2018 <https://data.worldbank.org/indicator>.
- Basualdo, Eduardo e ARCEO, Enrico. (Eds.). 2006. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Belluzzo, Luiz Gonzaga de Mello. 2009. *Os antecedentes da tormenta. Orígenes*

- da crise global*. São Paulo: EDUNESP.
- Brenner, Robert. 2006. “Novo boom ou nova bolha? A trajetória da economia norte-americana”. In *Contragolpes*, organized by Emir Sader, 90-120. São Paulo: Boitempo.
- Camargo, José Marangoni. 2014. “Evolução recente da economia brasileira e o processo de desindustrialização”. In *Economia e sociedade: o Brasil e a América Latina na conjuntura de crise do capitalismo global*, organized by Francisco Luiz Corsi, José Marangoni Camargo e Agnaldo dos Santos, 237-256. São Paulo/Marília: Cultura Acadêmica/Oficina Universitária.
- Cano, Wilson. 2000. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: UNESP.
- Carneiro, Ricardo. 2000. *Desenvolvimento em crise. A economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: EDUNESP.
- CEPAL. 2003-2018. *Estúdio econômico de América Latina y el Caribe*. Accessed October 1, 2018. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40326/86/S1600799_es.pdf
- . 2003-2018. *Anuarios Estadísticos*. Accessed September 25, 2018 https://www.cepal.org/es/publications/list/?search_fulltext=Anuarios+estadísticos.
- . 2011a. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y Caribe*. Accessed September 28, 2018. www.eclac.org/cgi-bin/getPred.asp?xml/publicaciones/xml/9/44349.xml.
- . 2011b. *La Republica Popular China y América Latina y el Caribe*. Hacia uma nueva fase en el vinculo económico e comercial. Accessed september 5, 2018 www.eclac.org/cgi-bin/getPred.asp?xml/publicaciones/xml/6/43666.xml.
- CEPAL. 2012a. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y Caribe*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL. 2012b. *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Accessed september 15, 2018. www.eclac.cl/estadisticas/.
- . 2016. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. La región frente a las tensiones de la globalización. Accessed September 5, 2018. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40744/1/S1601274_es.pdf
- Chang, Ha. Joon. 2004. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: EDUNEP.
- Chesnais, François. 1998. *A mundialização financeira. Gênese, custos e riscos*.

São Paulo: Xamã.

_____. 2012. *Dívidas impagáveis*. Lisboa: Círculo.

_____. 2016. *Finance capital today*. Boston: Liden.

Corsi, Francisco Luiz. 2006. “Economia do capitalismo global: um balanço crítico do período recente”. In *Trabalho e educação. As Contradições do capitalismo global*. Organized by Giovanni Antônio Pimto Alves, 12-35. Maringá: Praxis.

_____. “Crise e reconfiguração do capitalismo global: a ascensão do Leste asiático”. In *As relações entre China e América Latina num contexto de crise. Estratégia, intercâmbios e potencialidades*. Organized by Marcos Cordeiro Pires, 109-130. São Paulo: LCTE.

_____. 2018. “A América Latina diante da crise do capitalismo global e do esgotamento do ciclo de commodities: os desafios do desenvolvimento sustentado e inclusivo”. In *Anais do XXX Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia (ALAS)*. Accessed September 3, 2018. <http://alas2017.easyplanners.info/opc/?page=listadoCompleto>

FMI. 2018. *IMF/Data*. Accessed October 15, 2018. <http://www.imf.org/en/data>.

_____. 2018. *World Economic Outlook*. Accessed september 3, 2018. <http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/03/20/world-economic-outlook-april-2018>.

Gonçalves Reinaldo. 2002. *O vagão descarrilhado. O Brasil e o futuro da economia global*. Rio de Janeiro: Record.

Harvey. David. 1996. *A Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola.

_____. 2011. *O enigma do capital*. São Paulo: Boitempo.

Jenkins, Rhys. 2011. “El ‘efecto China’ em los precios de los productos básicos e en el valor de las exportaciones de América Latina”. *Revista da CEPAL* 103 (abril): 73-87.

Kaccef, Osvaldo e López-Monti, Rafael. 2010. “América Latina, del auge a la crisis: desafios de política macroeconómica”. *Revista CEPAL* 100 (abril): 41-68.

Katz, Claudio (org.). 2012. *La crisis capitalista mundial y América latina: lecturas de economía política*. Buenos Aires: CLACSO.

Leite, Marcos Vinicius Chiliatto. 2017. *Integração constrangida na América Latina: velhos e novos problemas do subdesenvolvimento no início do século XXI* Tese de doutorado, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Accessed April 12, 2018. http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/325389/1/Leite_MarcosVini

ciusChiliatto_D.pdf

- Maito, Esteban. 2013. “La transitoriedad histórica del capital. La tendencia descendente de la tasa de ganancia desde el siglo XIX”. *Razón y Revolución*, 26: 129-159.
- Medeiros, Carlos Aguiar. 2008. ‘Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transição na Rússia e na China’. In *O mito do colapso do poder americano*. Organized by José Luís Fiori. Rio de Janeiro: Record.
- Nayyar, Deepak. 2014. *A corrida pelo crescimento. Países em desenvolvimento na economia mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Piketty, Thomas. 2014. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca.
- Pinto, Eduardo Costa e Cintra, Marcos Antonio. 2015. América Latina e China: Limites econômicos e políticos ao desenvolvimento. Accessed September 12, 2018 http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2015/TD_IE_012_2015_PINTO_CINTRA.pdf.
- Pinto, Eduardo Costa e BALANCO, Paulo. 2013. *Transformações do capitalismo contemporâneo e os impactos na América Latina*. Rio de Janeiro: UFRJ (Texto para Discussão UFRJ, nº3).
- Santos. Bruno Galvão. 2015. “O ciclo econômico da América Latina dos últimos 12 anos em uma perspectiva de restrição externa”. *Revista do BNDES*, 43(junho): 205-251.
- Roberts, Michael. 2016. *The long Depression*. Chicago: Haymarket Books.
- Varoufakis, Yanis. 2016. *O minotauro global*. São Paulo: Autonomia Literária.

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo discutir os impactos do *boom* de *commodities* nas economias latino-americanas. Discutiremos o *boom* e a sua crise no interior do contraditório e instável processo de mundialização do capital, caracterizado, entre outros aspectos, pela hegemonia do capital financeiro e pela reconfiguração espacial da acumulação de capital, que tem enorme influência na periferia do sistema e na reorganização da divisão internacional do trabalho. Os caminhos perseguidos pelas economias latino-americanas fazem parte desse processo. Dessa forma, a análise das possibilidades e dos obstáculos para um desenvolvimento econômico e social inclusivo tem de partir desse referencial.

PALAVRAS-CHAVE

América Latina, *Boom de Commodities*, Crise, Desenvolvimento

Recebido em 3 de janeiro de 2018.

Aprovado em 25 de março 2019.

Traduzido por Gabriela Ruchel

O PAPEL DA COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA COMO ESTRATÉGIA DE SOFT POWER (2003-2016)

Marcelo Mello Valença¹
Luiza Bizzo Affonso²

Introdução

Nas últimas décadas houve transformações significativas no debate sobre humanitarismo (Bellamy 2003; Walzer 2011). Novas formas de conflito e o maior foco na segurança do indivíduo, entre outros fatores, podem ser listados como fatores importantes nessa mudança (Burke 2013; Kaldor 2013; Themnér e Wallerstein 2012; Wibben 2008). De modo semelhante, o papel dos chamados países do Sul Global³ também entrou em discussão, dadas as críticas advindas deste bloco, especialmente no que tocam as intervenções internacionais e o desejo de maior participação (Abdenur e Sochaczski 2016, 68).

Argumenta-se que, em grande medida, a retórica humanitária tem sido empregada como justificativa para embasar os interesses dos Estados

1 Professor da Escola de Guerra Naval (EGN), do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM-EGN) e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ). Doutor em Relações Internacionais pela PUC-Rio (2010). Bacharel em Direito (PUC-Rio, 2003). Membro do Comitê Executivo da *Active Learning in International Affairs* (ALIAS / ISA), do *Online Media Caucus* (OMS / ISA) e sub-coordenador da Área Temática de Ensino e Pesquisa da ABCP. E-mail: marcelo.valenca@gmail.com

2 Doutoranda em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (EGN). Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UERJ (2015); graduada em Relações Internacionais pelo Grupo Ibmecc-RJ (2010); coordenadora da graduação em Relações Internacionais da Universidade Católica de Petrópolis (UCP) e professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Econômicas Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. E-mail: luiza_bizzo@hotmail.com

3 O termo Sul Global é bastante debatido na academia. Aqui se refere ao conjunto de países que, embora não estejam todos localizados geograficamente no Norte Global e serem heterogêneos, tem a busca pelo desenvolvimento como objetivo comum.

envolvidos em detrimento daqueles que sofrem a ação. Isso ocorre recorrentemente no campo das intervenções humanitárias. Exemplo é o emprego dos princípios arrolados no âmbito do conceito de Responsabilidade de Proteger (“R2P”). O conceito foi e ainda é muito criticado tanto pela sua aplicação seletiva quanto por integrar o rol de estratégias política ou militar dos Estados que o empregam (Whitall, Reis e Deus 2016, 16-18), o que faz com que sua aplicação humanitária fique comprometida.

Dessa forma, observou-se um crescente envolvimento de países em desenvolvimento no que tange às questões humanitárias. Com o Brasil não foi diferente. A partir de um modelo dual de cooperação, a diplomacia brasileira defendeu a criação um sistema humanitário autônomo e eficaz. Suas experiências e dificuldades vivenciadas serviram para que o país assumisse o papel de ator da transformação desse sistema, mais atento às necessidades reais dos Estados a qual essa assistência é dirigida e, principalmente, da sua população.

O envolvimento brasileiro com programas de cooperação humanitária remete à década de 1960, mas foi a partir dos anos 2000 que seu envolvimento ganhou destaque no cenário internacional. O Brasil assumia um perfil de *global player* (Pecequillo 2008). Este maior envolvimento internacional, com a busca por maior cooperação, aconteceu principalmente nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, estendendo-se, em menor grau, nos governos de Dilma Rousseff. A política externa de Lula, caracterizada como “autonomia pela diversificação”, tinha como objetivo um sistema internacional mais justo e equilibrado, por meio do incentivo à cooperação Sul-Sul⁴. Isso significava o estreitamento das relações com países da África, Ásia e Oriente Médio (Vigevani e Cepaluni 2007, 283).

Neste artigo, nos debruçamos sobre a política externa brasileira nos anos 2000 como uma estratégia do exercício do soft power brasileiro por meio da cooperação humanitária. Analisamos a atuação humanitária como ferramenta para que Estados com limitação em seus componentes materiais de poder, como o próprio Brasil, ganham maior destaque como players no plano internacional.

Na primeira seção apresentamos brevemente as bases norteadoras da política externa brasileira no período entre 2000 e 2016, principalmente durante o governo Lula. Na segunda seção, exploramos o papel do Brasil como

4 A literatura caracteriza tal política como a cooperação para o desenvolvimento e a divide em sete campos de atividade. São eles a (i) cooperação técnica; (ii) cooperação educacional; (iii) cooperação científica e tecnológica; (iv) cooperação humanitária; (v) proteção e apoio a refugiados; (vi) operações de manutenção de paz; e (vii) gastos com organismos internacionais (IPEA 2016).

ator relevante no campo da cooperação humanitária a partir das iniciativas desenvolvidas tanto no plano doméstico quanto no internacional. A discussão é seguida, na terceira seção, pela inserção dessas ações na política externa a partir do conceito de soft power. Concluimos o artigo com indicações da contribuição brasileira para o campo humanitário que, em função de mudanças de governos e prioridades políticas, não foram mantidas. Defendemos que o caráter dessas ações proporcionam estratégias de alto retorno político na busca da autonomia e relevância internacional brasileira, objetivos de longo prazo da PEB.

As estratégias da política externa brasileira nos anos 2000

As mudanças ocorridas na ordem internacional a partir da década de 1990 impactaram decisivamente a formulação da política externa brasileira (“PEB”). Com a crise dos paradigmas durante o governo Collor de Mello (Pinheiro 2000, 308-309; Saraiva 2010, 46), o Brasil redesenhou sua atuação internacional, mantendo os seus objetivos de longo prazo - autonomia e relevância (Lima 2005; Pinheiro e Salomón 2013) - como norte.

Nesse período, o Brasil inicialmente opta pela aproximação com os Estados Unidos da América, tendo como base a lógica unipolar que se esperava do final da Guerra Fria. Tal aproximação não significa, todavia, que isso ocorreu em detrimento às relações com os demais Estados (Pecequillo 2008, 138). Percebeu-se nessa época, especialmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (“FHC”), que o país buscou maior envolvimento em instâncias multilaterais (Pinheiro e Hirst 1995), em um esforço de “renovação de credenciais”⁵ (Fonseca Jr. 1998).

Dada à ausência de excedentes de componentes materiais de poder (Carvalho e Valença 2014), o multilateralismo e a participação em fóruns internacionais seriam o melhor caminho para o país aumentar a sua credibilidade no plano internacional. A legitimidade internacional do país adviria de sua maior participação nos regimes internacionais, promovendo o multilateralismo nas relações internacionais (De Campos Mello 2014).

As estratégias de PEB desenvolvidas durante o governo FHC caracterizariam a busca da “autonomia pela integração”. Esta era entendida como a adesão aos regimes internacionais, mas com a manutenção da autonomia

5 Termo cunhado por Gelson Fonseca Junior que ilustrava o comportamento brasileiro de superar a imagem de país soberanista a partir da adesão a regimes internacionais. Exemplos são o Consenso de Washington, a Convenção sobre Mudanças Climáticas, o protocolo de Kyoto e o Pacto de San José da Costa Rica.

tendo como objetivo “influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional” (Vigevani e Cepaluni 2007, 283).

O início da década de 2000 marca mudanças na PEB. O insucesso em algumas iniciativas, tais como a promoção de um comércio internacional mais justo, a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (“CSNU”) e as negociações da Área de Livre Comércio das Américas, explicitam um esgotamento da “Década Bilateral”. Ademais, a paralisação da Rodada do Uruguai e a existência de contenciosos contra os EUA no âmbito da Organização Mundial do Comércio afetam ainda mais as ambições de construção de uma ordem internacional mais igualitária.

Diante de um cenário de crise econômica na América Latina, repercutindo no enfraquecimento do Mercosul e do modelo neoliberal que se desejava instalar na região, e a mudança na presidência dos EUA, com George W. Bush aumentando a distância dos EUA com o resto do continente, as estratégias brasileiras mudam de orientação. Há maior aproximação à América do Sul e a países como Rússia, China e Índia (Pecequillo 2008). O multilateralismo continua sendo foco da PEB, mas seu eixo é alterado para o Sul Global, que começa a ganhar força na política internacional.

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência reforça tal preferência na mudança de parcerias. Mantém-se o objetivo de aumentar a participação internacional do Brasil desde o Sul Global e da preferência pelo multilateralismo. A política desenvolvimentista ganha força durante o seu governo a partir de estratégias de política externa compatíveis com o papel de potência média assumido pelo Brasil. Percebeu-se que a ordem mundial que se constituía era multipolar, abrindo espaço para novos atores. O Brasil passa a buscar um perfil de *global trader* e *player* (Pecequillo 2008), em que seria capaz de operar junto aos grandes debates ao mesmo tempo em que influenciaria a constituição de normas e princípios internacionais.

Enquanto a política externa de FHC se caracterizava pela “autonomia pela participação”, as estratégias de política externa de Lula foram definidas como “autonomia pela diversificação”. Estas almejavam um sistema internacional mais justo e equilibrado que seria alcançado por meio da cooperação Sul-Sul. Era uma renovação do modelo anterior sem, contudo, promover uma ruptura completa. A “autonomia pela diversificação” é definida como

a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional. (Vi-

gevani e Cepaluni 2007, 283).

Ressaltamos que a cooperação Sul-Sul não é uma novidade do governo Lula, tampouco surgiu no governo FHC. Ela ganhou força na Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart, aparecendo também durante o regime militar, ainda que em menor importância. Exceção foi o Pragmatismo Responsável e Ecumênico de Geisel, que recolocou as relações Sul-Sul no foco da agenda brasileira.

A autonomia pela diversificação resgata alguns dos preceitos dessas políticas anteriores com o objetivo de diminuir as assimetrias do sistema internacional, a partir da criação de iniciativas como o Fórum IBAS, o G20 da OMC, o G4 – parceria entre Brasil, Índia, Japão e Alemanha que busca a reforma do CSNU – e os BRICS. O objetivo dessas coalizões é dar legitimidade aos pleitos desses Estados a partir da ação concertada, visando um cenário internacional mais inclusivo e justo.

Como reflexo da busca por maior cooperação e da promoção do desenvolvimento dos países do Sul, o Brasil promove políticas de transferências de recursos e assessoria técnica com contrapartidas mínimas. Exemplos são a transferência de recurso para países mais pobres da África – em parceria com o Banco Mundial –, a remissão de dívidas e a atuação do BNDES como *eximbank* para a América Latina (Amorim 2010; Carvalho e Valença 2014). A busca pela liderança regional foi conduzida pela ideia de que a promoção do desenvolvimento do Sul era fundamental para o sucesso da empreitada brasileira por liderança regional.

Nesse contexto, percebemos que, durante o governo Lula, os programas de cooperação humanitária ganham centralidade nas estratégias de política externa. Mesmo já se envolvendo com a temática da cooperação humanitária desde a década de 1960, foi nos anos 2000 que a atuação brasileira ganhou destaque no cenário internacional. A “diplomacia da solidariedade”⁶ do governo Lula, com maior ênfase nas relações Sul-Sul, tinha como lema a “não-indiferença”. A “não-indiferença” teria escopo mais amplo que o princípio da não-intervenção. Enquanto este se foca na questão da ingerência em assuntos internos de outros Estados, a não-indiferença tem justificativa de justiça social, em que a ação concertada internacional não poderia, tampouco deveria, ignorar as desigualdades e desafios sociais no interior dos Estados (Soares de Lima 2005).

A consequente busca por projeção internacional brasileira também foi

⁶ Essa ideia da solidariedade como motor para o ativismo diplomático ganhou força nos discursos do chanceler Celso Amorim e do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

influenciada por mudanças institucionais no âmbito do Itamaraty⁷ (Saraiva 2013, 70). Isso implicou uma reavaliação do papel do Brasil no sistema internacional e é a partir dessas premissas que analisamos a inserção brasileira no campo da cooperação humanitária.

O Brasil e a Cooperação humanitária

Por cooperação humanitária entende-se a atuação em conjunto no que tange às questões humanitárias, isto é, ir além da doação unilateral de recursos, buscando uma atuação simultânea entre Estados que oferecem assistência e Estados que a recebem. Os seus objetivos, tendo como base os princípios da ONU de humanidade, neutralidade e imparcialidade, envolvem a garantia “[d]os direitos humanos fundamentais e universais em situações que (...) os Estados e a sociedade civil veem debilitada sua capacidade de proteger, promover e prover tais direitos, razão pela qual apelam à comunidade internacional” (IPEA 2016, 123). A partir desse conceito, percebe-se a busca por uma relação relativamente igualitária entre os Estados, onde há uma “ideia (...) de estabelecer parâmetros mais horizontais, menos hierárquicos, mais dialógicos no discurso e na prática” (Milani 2016, 160).

O Brasil demonstra pela preferência pelo uso dessa expressão em detrimento a “ajuda humanitária”, que tem grande inserção nas agendas internacionais (Murthy e Kurtz 2015). Ajuda humanitária, por outro lado, consiste em “aliviar o sofrimento durante conflitos, turbulências sociais, desastres e exclusão social (...) se refere à capacidade imediata de salvar vidas (Whitall, Reis e Deus 2016, 12 e 21)

Tal opção por cooperação humanitária se dá pelo fato da expressão “ajuda humanitária” ser considerada pejorativa. Ela sugere que a assistência é prestada a Estados que não se mostraram capazes de atingir eventuais “padrões” de desenvolvimento. Dado o passado colonial recente de boa parte dos Estados do Sul Global, a ajuda humanitária implicaria a relação desigual entre assistido e assistente. O emprego da expressão “cooperação humanitária”, por outro lado, atribui agência a ambas as partes, estabelecendo, ao menos no discurso, uma relação mais justa, horizontal e igualitária.

No caso brasileiro, há uma expectativa clara, ainda que indefinida, dos

7 Durante o governo Lula, ganha força um grupo denominado, dentro do Itamaraty, de “autonomistas”. Os autonomistas defendem que o país tenha um comportamento mais proativo e autônomo na política internacional, diferentemente dos “institucionalistas” – os quais tiveram maior influência durante o governo FHC – priorizando o apoio do Brasil aos regimes internacionais (SARAIVA, 2010).

frutos a serem produzidos a partir de iniciativas de cooperação humanitária. Ela “visa a contribuir para a prevenção, a resposta, a mitigação e a recuperação socioeconômica e ambiental de comunidades vulneráveis e em situação de emergência” (MRE, 2015). Isso significa que o Brasil, em termos de cooperação humanitária, desenvolve estratégias tanto no curto quanto no longo prazo, evidenciando preocupação com as questões estruturais dos Estados assistidos.

Exemplo que se destaca dentre as ações desenvolvidas por conta de sua centralidade na atuação internacional brasileira foi a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (“CG Fome”). A CG Fome, formalizada em 2004 e encerrada em 2016, operava como interface internacional do Programa Fome Zero e levou à criação do Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (“GTI-AHI”), em 2006 (MRE 2015). A criação da CG Fome proporcionou o crescimento da participação brasileira na cooperação humanitária internacional, inclusive com parcela considerável da atuação brasileira sendo articulada a partir dela. Foi a partir dela, por exemplo, que tramitou a aprovação pelo Congresso da doação de 55 milhões de dólares para o apoio às vítimas do terremoto no Haiti em 2010.

A CG Fome abrangia tanto a cooperação estruturante quanto a emergencial, que ocorriam por meio de duas formas: contribuições financeiras e doações de itens de primeira necessidade. As contribuições financeiras eram efetuadas através de programas desenvolvidos por organizações internacionais que visavam, principalmente, a promoção do desenvolvimento no longo-prazo. As doações de itens de primeira necessidade se davam por meio da demanda individual dos Estados e envolvem a doação de alimentos, medicamentos, entre outros (MRE 2015).

Mesmo não apresentando histórico de destaque internacional em termos de cooperação humanitária, o Brasil aumentou significativamente a sua atuação no campo durante as décadas de 2000 e 2010, quantitativa e qualitativamente. Dados referentes ao ano de 2012 do Relatório de Assistência Humanitária Global (2015), o país passou do 34º lugar no ranking de doadores internacionais em termos de volume e 53º em proporção ao produto interno bruto (“PIB”)⁸ do Programa Mundial de Alimentos (“PMA”) para a sétima colocação. À sua frente nessas listagens estavam apenas países considerados desenvolvidos (Rondó Filho 2016, 129-132). “[A] experiência brasileira serviu de inspiração ao secretário-geral das Nações Unidas para o lançamento do Desafio Fome Zero, que moldou a Meta de Desenvolvimento Sustentável 2,

8 Os dados foram extraídos do Relatório de Assistência Humanitária Global de 2015. As doações brasileiras se concentravam na área alimentícia, especialmente arroz, feijão e milho.

que trata da fome” (Jones 2016, 151).

Argumenta-se que, embora não seja um grande doador internacional em volume financeiro absoluto, o Brasil tem relevância estratégica inegável no cenário internacional. Dada suas particularidades no âmbito da cooperação humanitária, como seu passado recente de receptor de ajuda e representante do Sul Global, o país faz parte do Grupo de Boa Doação Humanitária. Não obstante, seu envolvimento como contribuinte das operações de paz da ONU ajuda a impulsionar seu papel estratégico por meio de um leque mais amplo de iniciativas na questão humanitária (Jones 2016, 150).

No que diz respeito especificamente às operações de paz e intervenções humanitárias, observa-se a ênfase da atuação brasileira na promoção do desenvolvimento social e na construção retórica envolvendo a eclosão dos conflitos à desigualdades socioeconômicas. A pauta desenvolvimentista que marcou as estratégias de política externa do país se fez presente nessa construção, bem como a defesa do multilateralismo e da não-indiferença (NASSER, 2012; (De Campos Mello 2014)).

Ainda de forma coerente às estratégias de política externa desenvolvidas no período, o Brasil propôs, em 2011, o conceito de “Responsabilidade ao Proteger” (“RwP”) junto ao CSNU (Hamann 2012). Este se estrutura a partir do princípio da não-intervenção e da busca por maior justiça social no plano internacional. O RwP evidencia a preferência por medidas de natureza preventiva em detrimento ao uso da força para evitar a violação maciça dos direitos humanos e impedir a ocorrência de conflitos armados, com foco na proteção a civis em cenários de violência (Valença e Tostes 2015, 75).

Tais ações, mesmo que conduzidas após o final do governo Lula, refletiram os termos colocados em seu discurso de posse, em 2003. Nele, Lula salientou que a política externa seria instrumento do desenvolvimento nacional e que o combate à fome era prioridade em seu governo (Brasil 2003). Aproveitando-se do legado deixado pelo seu antecessor, o ex-presidente Lula fortaleceu a atuação internacional e, a partir da formulação de uma política externa ancorada na cooperação humanitária, projetou mecanismos que se mostrariam compatíveis com os interesses nacionais, tais como “dois lados de uma mesma moeda” (Soares de Lima e Hirst 2006, 21).

Reforçando tal argumento, podemos apontar o pronunciamento feito durante o Fórum Econômico Mundial de Davos, em 2003. Nele, o ex-presidente expôs qual seria sua perspectiva de política externa, que seria a conciliação entre os interesses nacionais e a busca pela cooperação: “o discurso diplomático brasileiro parece reconhecer a possibilidade de convivência harmônica – prática e conceitual – entre interesse nacional e solidariedade” (Nasser 2012, 234). Desse modo, a projeção de poder seria compatível com

a diplomacia da solidariedade do seu governo, principalmente por meio da cooperação humanitária.

A busca de protagonismo e liderança em todos esses aspectos ajudam na consolidação internacional do reconhecimento do Brasil como ator humanitário, mesmo que as iniciativas tenham sido enfraquecidas pelos governos seguintes. As consequências de tal status afetaram positivamente os objetivos de longo prazo da PEB, a busca por relevância e autonomia. Isso aumentou a penetração do país na área da cooperação humanitária e permitiria a difusão de uma agenda política de interesse do país na consolidação de normas e princípios internacionais. Com voz mais ativa e participação crescente nos foros e organizações internacionais, uma maior projeção internacional foi obtida mais naturalmente. Exploramos, na seção seguinte, de que forma essa busca por maior atuação internacional opera, principalmente por meio do emprego do soft power.

Soft Power e cooperação humanitária

A busca, ao menos retórica, por um sistema humanitário mais autônomo, justo e eficaz não implica abrir mão de ganhos no nível nacional. As estratégias brasileiras de política externa que tinham a cooperação humanitária como ferramenta proporcionavam um jogo de soma positiva para o país e para a ordem internacional, com ganhos para ambas as esferas. Tanto nos discursos políticos e diplomáticos, quanto na prática, fica evidente a convivência entre interesse nacional e solidariedade (Nasser 2012).

A cooperação Sul-Sul estabelecida pelo Brasil neste século XXI se pauta por essa lógica e motivou uma série de ações e medidas. Exemplos são o G-20 Comercial, o Fórum IBAS e o grupo dos BRICS. Todas essas iniciativas abarcam Estados com diferentes capacidades políticas e materiais, mas que se unem em concerto para alcançar objetivos e metas em comum, contribuindo para o fortalecimento do soft power nacional.

O soft power se difere dos componentes materiais de poder, pois não depende de elementos militares ou recursos naturais para promover os interesses de um Estado. A expressão soft power se refere, grosso modo, à capacidade de influenciar o processo decisório de um Estado a partir da sua cooperação, sem que haja o emprego de componentes materiais de poder.

Joseph Nye (Nye Jr 2004, 10) define o soft power como “a habilidade de conseguir o que você quer através da atração ao invés da coerção ou de pagamentos. Ele surge da atratividade da cultura de um país, seus ideais políticos e suas políticas. Quando nossas políticas são vistas como legítimas aos ol-

hos dos outros, nosso soft power é realçado”.⁹ Não se trata de influência, mas de uma estratégia de aplicação da política de poder, dado que influência não é o mesmo que poder (Morgenthau 2003, 52). Posteriormente, Nye Jr reforça essa estrutura tripartite sobre a qual o soft power de um Estado se estrutura, apontando que trata-se de conceito descritivo, não normativo (2011, 81)¹⁰.

No caso brasileiro, o soft power é empregado como estratégia política para legitimação dos interesses nacionais, principalmente em função da limitação dos componentes materiais de poder (Kenkel 2013, 276). Ainda que complementada por componentes materiais de poder, como é o caso da atuação brasileira em operações de paz ou no desenvolvimento do submarino de propulsão nuclear (Carvalho e Valença 2014), a retórica brasileira se estrutura no papel central do soft power como forma de alcançar seus objetivos. Assim, e por meio de uma política externa não-confrontativa, o Brasil operacionaliza o uso de seu soft power a partir de três vertentes: sua cultura, a promoção de seus valores políticos no nível regional e a diplomacia (Milaniet al. 2014, 50).

A diversificação de parcerias e a defesa do multilateralismo foram operacionalizadas como ferramentas da estratégia de soft power brasileiro. Daniel Flesmes, por exemplo, ao criticar as limitações brasileiras para se tornar uma potência dominante, principalmente na dimensão militar, ressalta que a ruptura violenta da ordem internacional é improvável. Com isso, estratégias de viés institucional, como a formalização de coalizões no âmbito da cooperação Sul-Sul pareceriam mais promissoras para alterar a hierarquia internacional dos Estados (Flesmes 2010). A essa estratégia ele chama de soft balancing, que significa a busca pelo balanço de poder no sistema internacional, por meio do emprego de mecanismos não-militares. Com isso, e por meio da promoção de novas formas de poder na política internacional, Estados como o Brasil teriam melhores condições de se projetar como global players, ocupando e consolidando espaços políticos em uma arena internacional dinâmica.

Mais do que iniciativas específicas, a promoção do multilateralismo como aspecto norteador das relações internacionais reforça princípios constitucionais brasileiros e dá maior legitimidade ao pleito de liderança do país.

9 No original, em inglês: “What is soft power? It is the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments. It arises from the attractiveness of a country’s culture, political ideals, and policies. When our policies are seen as legitimate in the eyes of others, our soft power is enhanced”.

10 Apesar de popularizado por Nye Jr em 2004, o conceito subjacente à ideia de soft power não é novo na política internacional. Autores como Hans Morgenthau (2003) já discutiam a influência do poder brando em seus trabalhos, referindo-se a ele como mais uma estratégia de aplicação da política de poder.

Não obstante essa dimensão principiológica, uma ordem internacional estruturada no multilateralismo garantiria a manutenção do equilíbrio de poder nas relações internacionais e refletiria o pleito, influência e retórica de Estados com menor capacidade material de poder (Hirst, Soares de Lima e Pinheiro 2010, 29).

Podemos dizer, assim, que a retórica política e as estratégias diplomáticas promovidas durante o governo Lula eram estruturados a partir de elementos de soft power. O objetivo era que o Brasil alcançasse reconhecimento, respeito e prestígio internacionais (Ricupero 2010). O seu emprego pela política externa brasileira estaria de acordo com a posição do Brasil no sistema internacional e compatível com seus interesses estratégicos. Cientes das limitações em termos de componentes materiais de poder, os decisores políticos focaram na projeção brasileira como liderança regional e global player, não como potência. Em sua esteira, o projeto internacional brasileiro mostrar-se-ia inclusivo e reforçaria o pleito pela ordem internacional mais justa.

A política externa no início do século XXI foi, portanto, orientada por uma combinação de solidariedade internacional e de defesa dos valores e interesses brasileiros. Tais elementos podem até parecer irreconciliáveis à primeira vista, mas, justificou-se como sendo do interesse brasileiro no longo prazo que países vizinhos e amigos superem a condição do subdesenvolvimento e não sucumbam diante de situações de convulsão sociopolítica ou conflitos armados (Amorim 2009).

Uma forma pela qual o soft power brasileiro opera, principalmente no que se refere a vertente estruturante da cooperação humanitária, é por meio dos programas de distribuição de renda. Iniciativas como o Bolsa Família, além de desempenharem papel socioeconômico doméstico, também serviram de inspiração para outros programas similares ao redor do mundo. As experiências bem sucedidas percebidas foram promovidas para o exterior, de forma que o Brasil ganharia espaço como ator engajado na promoção de uma ordem internacional mais justa e igualitária.

De forma semelhante podemos mencionar a diplomacia presidencial, iniciada nos governos FHC e intensificada nos governos de Lula. O carisma do então presidente contribuiu para a construção de uma imagem positiva do Brasil no cenário internacional (Carvalho and Valença 2014), de modo que seu envolvimento quase pessoal em diversas questões ajudou a promover o Brasil em diferentes esferas. Tem-se, assim, o emprego do soft power para melhorar a posição e influência brasileiros por meio da diplomacia e da transmissão dos valores políticos de uma ordem plural e multilateral, principalmente a partir do Sul Global.

Essas ações afetaram positivamente o Brasil na área da cooperação

humanitária. Devido a sua experiência e expertise, além da atuação de agências especializadas, o Brasil reforçou sua atuação principalmente nas áreas de assistência alimentar e de transferência do know-how agrícola. Dois exemplos são o Programa de Aquisição de Alimentos para a África (PAA África) e o PAA Colômbia. Este último, caracterizado como “Fortalecimento da Agricultura Familiar como Modelo Agroalimentar para Autossuficiência” colaborou para o processo da paz na Colômbia (MRE 2015), promovendo garantias nos programas de reintegração e recuperação econômica. Outro caso a ser citado foi o maior porte na área humanitária de cerca de quinhentos mil dólares em doações para o Sudão e pouco mais de quinhentos mil reais para campos de refugiados saharawis na Argélia (Kenkel 2010, 30).

A atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) também pode ser apontada como braço para as ações de cooperação humanitária. Após experiência bem sucedida no Cerrado brasileiro, foi possível replicar e adaptar as estratégias para emprego em Gana, no ano de 2006, bem como nos esforços para a produção de algodão no Mali, Chade e Burkina Faso, esta inspirada no programa Fome Zero.

O pertencimento do Brasil ao Sul Global e a exportação de suas iniciativas de políticas públicas bem sucedidas para o plano internacional sugerem que a atuação do país era diferenciada. Apesar de inseridas em um planejamento compatível com suas estratégias de política externa visando atingir seus objetivos de longo prazo e a busca por liderança regional, as iniciativas de cooperação humanitária – e não assistência, como apontamos anteriormente – destacavam o país dentre o rol de doadores internacionais. O Brasil não subordinava a sua ajuda a metas específicas, como é o procedimento comum, preferindo alinhar os seus projetos com necessidades locais claramente identificadas em função de efeitos econômicos e sociais sustentáveis. A imagem buscada pelo país era de que essa cooperação não se dava de forma hierárquica e era estruturada a partir de iniciativas adequadas a cada país que celebrava o acordo de cooperação. Em termos qualitativos, isso ajudava a construir uma imagem do Brasil de liderança colaborativa, legítima e sem que houvesse a imposição de contrapartidas, o que ocasionalmente motivava críticas de seus opositores.

O emprego do soft power impulsionou a construção do projeto internacional brasileiro. As iniciativas levaram a área de influência brasileira para além da América do Sul, tornando o Brasil uma liderança no e do Sul Global. Ainda, o soft power, operacionalizado por meio da diplomacia, das coalizões Sul-Sul e da cooperação humanitária internacional, constituiu forma eficaz de alcançar os objetivos do país na política internacional, mesmo que algumas metas não fossem alcançadas, como a obtenção de um assento permanente

no CSNU. Mas, por outro lado, ajudaram a posicionar o Brasil em termos de liderança em coalizões como o G-20, o IBAS e os BRICS.

Conclusão

A cooperação humanitária foi uma marca característica das relações internacionais do Brasil nas duas primeiras décadas do século XXI. Ela reforçou a busca dos objetivos de longo prazo da PEB por meio de estratégias de superação das limitações de poder do país, sem criar condições de insegurança para seus parceiros e vizinhos. Além disso, serviu para construir uma rede envolvendo os Estados assistidos por essa colaboração. Com o exercício do soft power, o Brasil assumiria uma posição de liderança regional, almejando a posição de “primeiro dos últimos” (Lima 2005). Por meio da promoção de iniciativas que refletiam um jogo de soma positiva, o Brasil buscou alterar a estrutura de poder global vigente.

Nesse contexto, infere-se que a partir dos anos 2000 a diplomacia da “autonomia por diversificação” levou o país a ambicionar por maior autonomia e prestígio nas relações internacionais. A atuação brasileira cada vez mais presente no campo da cooperação humanitária foi um dos meios pelos quais a política externa brasileira alcançaria seus objetivos.

Dada a ausência de excedentes materiais de poder, a diversificação de parcerias, o multilateralismo e a solidariedade seriam instrumentos de projeção internacional. É válido ressaltar que o compromisso com a solidariedade e o maior ativismo humanitário não são incongruentes. Nesse sentido, observa-se como o governo e a diplomacia do período fizeram uso do soft power nacional.

Alguns benefícios do exercício do soft power a partir da cooperação humanitária podem ser destacados. Um deles é que o Brasil passou a ser tornar um membro mais atuante das relações internacionais, indo além da retórica discursiva. Ademais, passa a se desenvolver um bom relacionamento com os países que recebem essa ajuda, promovendo relações de cooperação em outras áreas.

Entretanto, notamos que os esforços de manter a colaboração humanitária não foram continuados pelos governos Dilma Rousseff e de Michel Temer. Além de demonstrarem menor interesse em política externa que FHC e Lula, a redução das iniciativas promovidas por esses presidentes pode ter relação com o encerramento das atividades da CG Fome, em 2016. O fim da CG Fome comprova, para alguns, a baixa institucionalização dessa vertente humanitária brasileira e que “o papel do Brasil como ator humanitário está

fortemente sujeito a oscilações econômicas e reorientações políticas e o engajamento da sociedade civil brasileira em assuntos e iniciativas humanitárias ainda é incipiente” (Abdenur e Sochaczewski 2016, 67).

No entanto, Celso Amorim, sugere que o recuo no tema parece ser mais conjuntural:

No entanto, na última década, o Brasil passou a ser um contribuinte de alguma importância em crises humanitárias, chegando a ocupar, em certo momento, o primeiro posto entre os países em desenvolvimento. Passamos a marcar presença em situações diversas, na África, na América Latina e no Caribe, e até mesmo em lugares mais distantes, como nos países asiáticos afetados pelo tsunami. Recentemente, houve certo recuo, mas há motivos para crer que isso se deve a fatores conjunturais (econômicos e políticos) que não reverterão a tendência de longo prazo (Amorim 2016, 104).

Independentemente de qual explicação se oferece para a redução dessas estratégias, desafios podem ser percebidos atualmente em relação a essa temática, principalmente dada à recente crise econômica e política vivenciada pelo Brasil. Entre eles estão o precário orçamento destinado à cooperação humanitária, a falta de profissionais especializados e a ausência de um marco regulatório internacional para cooperação.

Para além dessas questões, as estratégias de cooperação humanitária desenvolvidas entre 2003 e 2012 como forma de exercício do soft power e maior protagonismo internacional trouxeram maior atenção da comunidade internacional. Embora seus resultados não sejam consensuais, a projeção do Brasil em fóruns multilaterais e a liderança exercida em organismos internacionais, como a OMC, são fatos percebidos durante esse período.

Em termos de alcance dos interesses nacionais, a atuação brasileira pela busca de um comércio internacional mais inclusivo, principalmente para os produtos nacionais, e a pressão pela redução de subsídios agrícolas por parte dos governos europeus por meio de coalizões, como o G-20 comercial, exemplificam como a cooperação humanitária pode ser redirecionada para além das questões de solidariedade. Há retornos concretos para o país a partir dessas ações.

Dessa forma, analisar a política externa brasileira a partir da cooperação humanitária traz à tona possibilidades de atuação concretas, sem que haja prejuízo da dimensão política nacional ou internacional. O Brasil pôde pautar sua inserção internacional a partir dos seus problemas domésticos, com a adoção de uma postura mais horizontal, alcançando assim mais projeção e prestígio no cenário internacional (Whitall, Reis e Deus 2016, 15). Por

se tratar de um Estado emergente, a contribuição brasileira visava não apenas a correção de desigualdades no sistema internacional, mas a construção de elementos que permitissem que sua participação se mantivesse, mesmo sem as condições materiais de poder para se tornar potência global.

REFERÊNCIAS

- Abdenur, Adriana; SOCHACZEWSKI, Monique. O Brasil como ator humanitário: mapeando sua relevância para o conflito sírio. In: *Crises Humanitárias, Cooperação e o Papel do Brasil*. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016
- Amorim, Celso. A política Externa Brasileira no governo do Presidente Lula (2003-2010): uma visão geral. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 53 N1, p. 214-240. IBRI, Brasília. 2010.
- Amorim, Celso. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. *Política Externa*, 18(2): 67-75, 2009.
- Bellamy, A. J. Humanitarian responsibilities and interventionist claims in international society. v. 29, n. 03, p. 1-20, 26 jun. 2003.
- Brasil. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). Discurso na Sessão de posse no Congresso Nacional. Brasil, 01 jan. 2003. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/505-discursos_selecionados_lula.pdf>. Acesso em 20 maio 2018.
- Bruke, A. Security cosmopolitanism. *Critical Studies on Security*, v. 1, n. 1, p. 13-28, abr. 2013.
- Carvalho, Gustavo, Marcelo M Valença. 2014. "Soft Power, Hard Aspirations: the Shifting Role of Power in Brazilian Foreign Policy." *Brazilian Political Science Review* v. 8, n. 3, p. 66-94. doi:10.1590/1981-38212014000100021.
- De Campos Mello, F. Política Externa Brasileira: contextos e objetivos da diplomacia multilateral. In: LAZAROU, E. (Ed.). *Multilateralismo nas Relações Internacionais*. Tradução. Rio de Janeiro: [s.n.]. p. 109-126.
- Flemes, Daniel. O Brasil na Iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 53 N1, p. 141-156. IBRI, Brasília. 2010.
- Fonseca Jr., Gelson. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- Hamann, E. P. A 'Responsabilidade de Proteger' e 'ao Proteger': breve histórico e alguns esclarecimentos. *CEBRI Dossiê*, v. 2, p. 25-29, 16 jul. 2012.
- Hirst, Mônica; SOARES DE LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Leticia. "A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios". *Nueva Sociedad Especial em Português*: 23-29. 2010. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/nuso/ep-2010.pdf>>. Acesso em 23 abril 2018.

- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2010-2013*. Brasília: IPEA/ABC, 2016.
- Jones, Cynthia. A cooperação humanitária atual: como o Brasil pode contribuir? In: *Crises Humanitárias, Cooperação e o Papel do Brasil*. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016.
- Kaldor, M. Comment on security cosmopolitanism. *Critical Studies on Security*, v. 1, n. 1, p. 42-45, abr. 2013.
- Kenkel, K. M. Brazil's Peacekeeping and Peacebuilding Policies in Africa. *Journal of International Peacekeeping*, v. 17, n. 3-4, p. 272-292, 1 jan. 2013.
- Kenkel, Kai Michael. Democracia, ajuda humanitária e operações de paz na política externa brasileira recente: as escolhas de uma potência emergente. In: *O Brasil no contexto político regional*. Cadernos ADENAUER (São Paulo), 4: 24-33, 2010.
- Lima, M. R. S. DE. *Aspiração Internacional e Política Externa*. Revista Brasileira de Comércio Exterior, p. 4-19, 21 fev. 2005.
- Milani, Carlos R. S. et al. 2014. *Atlas da Política Externa Brasileira*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Eduerj.
- Milani, Carlos. Sul tenta construir conceitos próprios para a cooperação. Entrevista. In: *Crises Humanitárias, Cooperação e o Papel do Brasil*. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016.
- Ministério de Relações Exteriores (MRE). Site do MRE. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/sem-categoria/13229-historico-da-cooperacao-humanitaria-brasileira>>. Acesso em 04 maio 2018.
- Morgenthau, H. *A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*. Tradução. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo e Editora Universidade de Brasília, 2003. p. 1-1136.
- Murthy, C. S. R., Kurtz, G. International Responsibility as Solidarity: The Impact of the World Summit Negotiations on the R2P Trajectory. *Global Society*, v. 30, n. 1, p. 38-53, 5 nov. 2015.
- Nasser, Filipe. Pax Brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em Operações de Paz da Organização das Nações Unidas. In: KENKEL, Kai e DE MORAES, Rodrigo. *O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação*, Brasília: Ipea, 2012.
- Nye, J., Jr. *The Future of Power*. Tradução. New York: Public Affairs, 2011.
- Nye, Joseph. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. 7ª ed. São Paulo: Editora Gente, 2009.
- Nye, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. 11ª ed. New York: Public Affairs, 2004.
- ONU. Background Information on the Responsibility to Protect. Department of Public Information, Março 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/en/>>

- preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml>. Acesso em 15 maio 2018.
- Pecequillo, Cristina. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 51 N2, p. 136-154. IBRI, Brasília, 2008.
- Pinheiro, L. Traídos pelo Desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, p. 305-335, 1 jul. 2000.
- Pinheiro, L.; HIRST, M. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 38, n. 1, p. 5-23, 12 set. 1995.
- Pinheiro, L.; SALOMÓN, M. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 1, p. 40-59, 27 jul. 2013.
- Ricupero, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: Uma diplomacia Carismática e Intransferível A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). *Novos estud. - CEBRAP* (87). 2010. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a03n87.pdf>>. Acesso em 23 maio 2018
- Rondó Filho, Milton. Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil: a experiência da CGFome. In: *Crises Humanitárias, Cooperação e o Papel do Brasil*. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016
- Saraiva, M. G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional*, v. 1, n. 1, p. 1-9, 30 jun. 2010.
- Saraiva, Miriam G. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. *Relações Internacionais*, n.37, IPRI/Lisboa, p.63-78, 2013.
- Saraiva, Miriam G. A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas. *Mural Internacional* Ano 1 n.1. RI de Janeiro, PPGRI/UERJ, jan/jun.2010. p.45-52.
- Soares de Lima, Maria Regina; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, vol. 82, nffl 1, pp. 21-40, 2006.
- Soares de Lima, Maria Regina. Aspiração internacional e política externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, 82, 2005: 04-19.
- Soares de Lima, Maria Regina. Autonomia, não indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. *Latin American Trade Network (LATN)*. Buenos Aires, abril de 2005.
- Themnér, L., Wallerstein, P. Armed Conflicts, 1946-2011. *Journal of Peace Research*, v. 49, n. 4, p. 565-575, jul. 2012.
- Valença, Marcelo M, and Ana Paula Baltasar Tostes. 2015. "A Inserção Internacional Brasileira por meio da Consolidação das Normas de Prevenção de Conflitos

e Proteção aos Civis em Conflitos Armados: possibilidades a partir da Responsabilidade Ao Proteger.” Revista da Escola de Guerra Naval v. 21, n. 1, p. 63–82.

Vigevani, Tullo; Cepaluni, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional, vol. 29, n. 2. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, jul./dez. 2007.

Waltzer, M. On Humanitarianism. Foreign Affairs, p. 1–10, jul. 2011.

Whittall, Jonathan; REIS, Renata; DEUS, Susana de. O que não fazer: como a manipulação da ajuda humanitária prejudica a eficácia da resposta a emergências. In: Crises Humanitárias, Cooperação e o Papel do Brasil. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016.

Wibben, A. T. R. Human Security: Toward an Opening. Security Dialogue, v. 39, n. 4, p. 455–462, ago. 2008

RESUMO

O tema da cooperação humanitária se mostrou central para as estratégias de política externa brasileira na virada para o século XXI. Ela foi utilizada como ferramenta para projeção do país, consoantes seus objetivos de longo prazo, para alcançar um papel de liderança internacional, a partir de iniciativas nacionais tidas como bem sucedidas. Este artigo explora o papel da cooperação humanitária na política externa brasileira para evidenciar que, ainda que não fosse a única política desenvolvida, evidenciou o soft power brasileiro e permitiu que o país alcançasse proeminência e colocasse seus interesses nas agendas internacionais.

PALAVRAS-CHAVE

Política Externa Brasileira; Cooperação Humanitária; Soft Power.

*Recebido em 30 de agosto de 2018.
Aprovado em 15 de fevereiro de 2019.*

REGIONALISMO Y SEGURIDAD: EL CASO DEL MERCOSUR Y LA AUSENCIA DE LOS TEMAS DE DEFENSA

Alejandro Frenkel¹

Introducción

Como es sabido, la década de 1980 significó un cambio sustancial de la relación bilateral entre Argentina y Brasil. Diversos autores de uno y otro lado de la frontera han analizado y explicado el proceso histórico que tuvo su punto de inflexión en los acuerdos entre Alfonsín y Sarney, iniciados con la firma del Acta de Foz de Iguazú, en 1985 y que luego desembocaron en la posterior conformación del Mercado Común del Sur (Mercosur), junto a Uruguay y Paraguay².

Por aquel entonces, el proyecto de integración estuvo guiado por una visión económica heterodoxa, por un esquema de cooperación multidimensional y, también, por la necesidad de consolidar las jóvenes democracias (Malamud 2013). En este marco, las percepciones de amenaza y las competencias militares interestatales que alimentaban las hipótesis de conflicto comenzaron a perder protagonismo, alimentando un patrón cooperativo de relaciones subregionales³. Como resultado, se diagramaría un esquema atravesado por

¹ Professor Assistente de Relações Internacionais (Escola de Política e Governo) da Universidade Nacional de San Martín, Buenos Aires; Professor de Política Internacional Latino-Americana (Faculdade de Ciências Sociais) da Universidade do Salvador, Buenos Aires; Pós doutorando do Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Técnica, Buenos Aires; Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Buenos Aires: Buenos Aires. E-mail: frenkel@yahoo.com.ar

² Entre otros, se pueden mencionar los trabajos de Camargo (1985); Russell y Tokatlian (2003); Bernal-Meza (2008); Merke (2008); de Alvarez, Klagsbrunn, y da Silva Gonçalves (2009); Aguilar (2010); Gonçalves y Lyrio (2003) y Gomes Saraiva (2012).

³ Entre las tantas comisiones establecidas en Foz de Iguazú, los presidentes incluyeron una de "Defensa y Fuerzas Armadas". Asimismo, Argentina y Brasil iniciaron una política de cooperación nuclear que culminaría en 1991 con la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). En el campo espacial, ambos países

cuatro-ideas fuerza: paz, democracia, desarrollo nacional y autonomía.

Entre finales de los '80 y principios de los '90, no obstante, los objetivos de la integración van a sufrir modificaciones. El auge de los programas de reforma de mercado y apertura económica, conjuntamente con una fuerte dinámica presidencialista (Malamud 2010) dieron forma a un organismo con una institucionalidad deliberadamente simple (Peña 1998) y una creciente unidimensionalidad sectorial⁴. En términos de Gerardo Caetano (2006), lo que se conformaba tras la firma del Tratado de Asunción era un “Mercosur feñicio”. Es decir, un bloque con escasa institucionalidad y reducido a un agenda meramente económico–comercial. Como parte de este nuevo rumbo, el concepto de integración como vía para el desarrollo y la autonomía fue dejado de lado; y surgió, en cambio, la necesidad de que el organismo se transformara en una estrategia de inserción en la economía global. De esta forma, como afirma Míguez (2013), la unidad de sentido entre integración, autonomía y desarrollo sería reemplazada por la de integración, crecimiento y globalización.

En materia de seguridad, los cambios en el contexto internacional en la post Guerra Fría profundizaron el proceso de cooperación regional en seguridad que se había iniciado con la recuperación democrática (Battagliano 2008). La idea de que había que eliminar barreras y generar confianza, tan en boga en las políticas económicas de entonces, se trasladó al área de la defensa. De esta forma, la cooperación en seguridad entre los países del Cono Sur se centró en temas como control y limitación de armamentos; acuerdos de no proliferación; consultas de alto nivel político y ejercicios combinados⁵. Asimismo, la percepción de que el otro ya no era un rival o un enemigo llevó a una disminución relativamente pareja del gasto militar en la región que, a

suscribieron en 1989 la Declaración Conjunta Argentino-Brasileña sobre cooperación bilateral en los Usos Pacíficos del Espacio Ultraterrestre y un Acuerdo de Cooperación de Aplicaciones Pacíficas de Ciencia y Tecnología Espaciales.

4 En base a lo que plantean autores como Dabène (2009) o Comini (2016), definimos a un esquema de integración multidimensional como un proceso que abarca una gran diversidad de actores, de niveles y agendas, sin que ello implique que todas las áreas deban tener los mismos niveles de intensidad, velocidades o ritmos. La unidimensionalidad, por el contrario, suele implicar que el proceso de interacción entre los Estados se obture alrededor de una temática o bien que se priorice un área en particular –usualmente, la económica– y a partir de allí se expanda la cooperación hacia otras áreas.

5 En 1994 se llevó a cabo el ejercicio de planeamiento de operaciones tácticas “Ejércitos Amigos” en la ciudad de Buenos Aires. Participaron Argentina, Brasil, Paraguay y Bolivia; y Chile y Perú se incorporaron como observadores. Dos años más tarde, se realizó en la ciudad de Corrientes el primer ejercicio combinado bilateral entre los ejércitos de Argentina y Brasil, bautizado como “Cruz del Sur”. Al año siguiente se sumaría el ejército de Uruguay y, en 1998, el ejército paraguayo.

su vez, actuó como efecto multiplicador de la cooperación⁶.

Los avances económicos que se dieron el Mercosur durante los primeros años incrementaron las expectativas de expandir la integración hacia otras áreas. Un ejemplo de ello fue la progresiva incorporación de reuniones sectoriales de Ministros de Justicia, Agricultura, Trabajo e Interior⁷. Posteriormente, la consolidación de la estructura institucional que se dio con el Protocolo de Ouro Preto (1994); la incorporación de Bolivia y Chile como Estados asociados (1996) y el establecimiento del Mecanismo de Consulta y Concertación Política (1996) también alimentaron estas expectativas. En definitiva, estos movimientos revelaban que, más allá de que los temas comerciales seguían siendo el *leitmotiv* del bloque, parecía existir una voluntad de avanzar hacia un esquema más multidimensional.

No obstante lo anterior, hubo asuntos que estuvieron prácticamente excluidos del esquema institucional de cooperación. El campo de la defensa sería uno de ellos: recién en julio de 1998 se firmaría la Declaración Política del Mercosur como Zona de Paz, un documento más bien declamativo, orientado a consolidar los instrumentos de no proliferación y las medidas de confianza mutua. En marzo de ese mismo año se elaboró el Plan de Seguridad para la Triple Frontera y, un mes más tarde, el Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional. Sin embargo, ambas iniciativas se centraron en afrontar problemáticas consideradas mayormente como asuntos de seguridad pública, tales como narcotráfico, terrorismo, lavado de activos o contrabando.

Ahora bien, cabe destacar que la ausencia de los temas de defensa en el esquema Mercosur no se debió a un mero desinterés por parte de los Estados parte. En efecto, algunos de ellos llegaron a contemplar durante los primeros años del bloque diversas iniciativas para articular un mecanismo regional de defensa. La mayoría de estas propuestas serían elaboradas por Argentina, aunque también se pueden encontrar iniciativas provenientes de Paraguay y Bolivia⁸. Asimismo, el acercamiento entre Argentina y Brasil; en-

6 El presupuesto militar de Argentina pasó del 2,1% del PBI en 1988, al 1,2% en 1996. En Brasil, disminuyó del 2,1% al 1,7% y en Uruguay, la caída fue del 3,2% al 2,8% (Banco Mundial 2018).

7 El presupuesto militar de Argentina pasó del 2,1% del PBI en 1988, al 1,2% en 1996. En Brasil, disminuyó del 2,1% al 1,7% y en Uruguay, la caída fue del 3,2% al 2,8% (Banco Mundial 2018).

8 Por mencionar algunas de estas iniciativas, en 1992 el Ministerio de Defensa y la Cancillería argentina discutieron una propuesta para institucionalizar una Reunión de Ministros de Defensa del Mercosur y Chile. Asimismo, en 1997 el gobierno argentino barajaría la propuesta para conformar un "Sistema de Seguridad Común" del Mercosur (Clarín 1997) y en 1998 la Ley 24.948 "de reestructuración de las Fuerzas Armadas" mencionaría la posibilidad de desar-

tre Argentina y Chile, así como las iniciativas de no proliferación y la realización de ejercicios multilaterales entre los países del Mercosur también daba cuenta de que existía un interés por avanzar hacia un proceso cooperativo en materia de seguridad.

Lo anterior nos lleva indefectiblemente a preguntarnos por qué nunca se pudo conformar algún tipo de mecanismo de defensa en el seno del Mercosur, aun cuando existieron propuestas en ese sentido. O, en función de lo que plantea Flemes (2004), por qué el proceso de vinculación regional en temas militares ha estado marcado más por un patrón de cooperación bilateral que de integración subregional. De manera preliminar, podría decirse que las causas de ello son variadas y responden a razones históricas y políticas, a factores que tuvieron que ver con la propia naturaleza que adquirió el Mercosur durante sus inicios y a otros vinculados a las realidades nacionales de los países del bloque. En función de ello, este artículo tiene por objetivo desarrollar un conjunto específico de factores que, en menor o mayor medida, resultaron determinantes para sellar las posibilidades de institucionalizar los asuntos de defensa en el Mercosur. Estos factores son: la preeminencia undimensional del bloque; los distintos niveles de conducción civil de las Fuerzas Armadas entre los Estados miembros y la diferentes concepciones respecto de lo que cada país entendía por defensa y seguridad.

En términos metodológicos, para desarrollar el primero de estos factores se realiza una descripción de la estructura institucional del Mercosur y un análisis cuantitativo de las decisiones tomadas por la máxima instancia del bloque: el Consejo del Mercado Común. Mediante estos indicadores se busca determinar la primacía que tuvieron los temas económico-comerciales en el esquema de integración. Por otro lado, para analizar la autonomía de las Fuerzas Armadas en cada país y las distintas concepciones entre defensa y seguridad se utiliza un enfoque comparado, utilizando las normativas nacionales y documentos gubernamentales de los países del denominado “Mercosur ampliado”⁹.

Respecto del marco temporal, el estudio se centra en el período que se inicia con el nacimiento del Mercosur en 1991 y culmina en 2004, con la creación la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Esta elección temporal tiene que ver con que la CSN será la instancia que pasará a monopolizar las discusiones respecto de crear o no un mecanismo subregional de defensa,

rollar un sistema de Defensa en el marco del Mercosur (Argentina 1998). Bolivia, por su parte, plantearía en 1998 la creación de un Centro de Prevención de Conflictos y Medidas de Fomento de la Confianza para América Latina.

⁹ En base al recorte temporal, que se explica a continuación, los países en cuestión son Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile.

en un contexto caracterizado por el “giro a la izquierda” en América Latina, por el ascenso de Brasil como potencia regional (Nolte 2006) y por el auge del regionalismo posliberal (Sanahuja 2009). Dichas discusiones culminarán, en 2008, con la conformación del Consejo de Defensa Suramericano de la Unión de Naciones Suramericanas (CDS-UNASUR).

La undimensionalidad económica del Mercosur

Un breve pantallazo de cómo fue consolidada la estructura institucional del bloque resulta un buen indicador para ilustrar la primacía de los asuntos comerciales y económicos. Como señala Malamud (2013), ya en el articulado del Tratado de Asunción se contemplaban únicamente objetivos económicos: promover la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; el establecimiento de un arancel externo común y de una política comercial común y la coordinación de políticas macroeconómicas (Mercosur 1991). El Tratado, además, establecía que los órganos con capacidad decisoria serían el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo del Mercado Común (GMC)¹⁰. Tres años más tarde, el Protocolo de Ouro Preto sumaba a la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) como parte de las instancias intergubernamentales con capacidad decisoria. Al estar completamente permeada por las cuestiones y las figuras económicas, la nueva configuración institucional no haría más que profundizar el perfil comercialista del bloque.

La carta constitutiva del Mercosur tampoco expresaba alguna intención manifiesta de incluir áreas no comerciales entre sus objetivos. A raíz de ello, la integración en otros asuntos parecía quedar supeditada al derrame de la integración económica. En efecto, el éxito que tuvo el proceso integracionista durante sus primeros años motivó que el organismo incorporara nuevas temáticas y buscara realzar su componente político¹¹. Así, entre 1995

¹⁰ El CMC está integrado por los Cancilleres y los Ministros de Economía, a los que se suman, al menos una vez por año, los Jefes de Estado, en tanto máximas autoridades. El GMC, por su parte, representa la instancia ejecutiva del bloque y su composición está dada por representantes de las carteras diplomáticas y económicas y representantes de los Bancos Centrales. Asimismo, el GMC incluía en su seno distintos subgrupos de trabajo destinados a la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, en temas como asuntos comerciales, aduaneros, políticas fiscales y monetarias relacionadas con el comercio o políticas agrícolas.

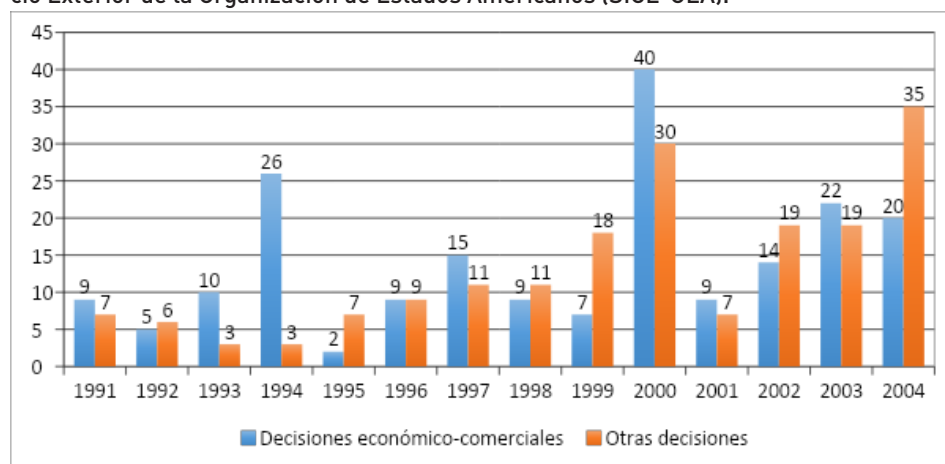
¹¹ Roberto Bouzas (2001) sostiene que la primera etapa del Mercosur, que va de 1991 a 1994, estuvo caracterizada por un rápido crecimiento de los flujos intrarregionales de comercio; por baja brecha entre los acuerdos y su implementación y por un bajo traslado de los conflictos y diferendos comerciales a la arena política (el autor define a esta variable como “sesgo de la politización”).

y 1999 fueron institucionalizadas las reuniones de ministros de Educación, de Justicia, de Trabajo, de Agricultura, de Cultura, de Salud, de Interior y de Industria. A ellas se sumarían las Reuniones Especializadas, dependientes del GMC y destinadas a abordar aquellas temáticas no contempladas en los subgrupos del Mercado Común pero vinculadas a los objetivos del Tratado de Asunción. Por otro lado, la creación del Foro de Consulta y Concertación Política en 1998 y la Comisión Parlamentaria Conjunta –establecida en el propio Tratado de Asunción– estarían orientadas a reforzar la impronta política del bloque. No obstante, al igual que las reuniones de ministros, estas instancias terminarían cumpliendo un rol más bien subsidiario, con limitada capacidad para incidir en las decisiones de los Estados dado que sólo podían emitir recomendaciones.

Más allá del análisis rígido y formal que muchas veces ofrecen los marcos institucionales, podemos encontrar otros indicadores que dan cuenta del sesgo comercialista que atravesó al bloque durante la década de 1990. Uno de ellos son las decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común: entre 1991 y 2004, dicho Consejo adoptó un total de 381 decisiones. De ese total, 197 –es decir, un 51,7 %– correspondió a cuestiones de carácter económico y/o comercial¹².

Gráfico N° 1. Decisiones del CMC del Mercosur (1991-2004)

En azul, las Decisiones Económico-Comerciales; En naranja, otras decisiones. Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos del Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos (SICE-OEA).



¹² Asimismo, vale aclarar que el 43,3% de las decisiones restantes no necesariamente eran decisiones vinculadas a otras temáticas. Muchas de ellas tenían que ver con cuestiones administrativas o relativas a los órganos institucionales que dependían del Consejo del Mercado Común.

Controles y autonomía de las Fuerzas Armadas

Los distintos niveles de conducción civil de las Fuerzas Armadas que convivían en el Mercosur es otro de los factores que condicionó las posibilidades de tratar de manera conjunta los temas de defensa. Pero antes de pasar a un análisis pormenorizado, resulta pertinente aclarar por qué se considera que la autonomía de las Fuerzas Armadas o, más bien, el grado de control civil sobre los uniformados es una variable que repercute en los alcances de la cooperación regional. Una de las razones centrales tiene que ver con que las relaciones entre civiles y militares, no sólo inciden en el juego democrático entre los actores constitucionales y la institución castrense, sino que también afectan el accionar internacional de un país. Ya en la década de 1950, el sociólogo Charles Wright Mills (1957) afirmaba que ningún sector de poder siente más influencia de las Fuerzas Armadas que el de la política exterior. En un sentido similar, Anabella Busso (2008) señala que las relaciones cívico-militares pueden tomarse como una fuerza profunda que incide sobre la identidad de un Estado y, en consecuencia, sobre su estrategia externa¹³.

Ahora bien, asumiendo que las relaciones entre civiles y militares afectan a la política exterior cabe preguntarse cómo es que el juego entre ambos actores puede impactar en un elemento tan específico, como es la conformación de un mecanismo regional de defensa. Una primera respuesta podría partir de la siguiente idea: en aquellos países en los que las Fuerzas Armadas gozan de mayor autonomía e incidencia sobre el diseño de la política de defensa, hay mayor probabilidad de que consideren innecesario e, incluso, amenazante la creación de mecanismos regionales comandados por instancias civiles.

Vinculado con lo anterior podemos sumar una segunda variable que, siguiendo a Mónica Hirst (1996), puede definirse como el “problema de la soberanía”. Históricamente, las Fuerzas Armadas latinoamericanas han moldeado su pensamiento externo y de seguridad en función de los paradigmas realistas, por los cuales la soberanía es el mayor bien a preservar en un ambiente interestatal hostil. La amplia mayoría de las academias militares e institutos educativos castrenses conformaron –y puede decirse que aún conforman– sus currículas en función de este tipo de pensamiento (Frenkel, 2016). En términos prácticos, estas cosmovisiones repercuten en la predisposición a participar en esquemas multilaterales que puedan llegar a implicar la resig-

¹³ La autora toma el concepto de fuerzas profundas de la escuela francesa de las Relaciones Internacionales. En este sentido, el concepto abarca y contiene aquellos elementos que se denominan como constituyentes de la identidad, ya sean aquellos elementos geográficos como los culturales.

nación o el condicionamiento de las prerrogativas nacionales.

Dicho lo anterior, y antes de pasar al análisis país por país, resulta necesario establecer dos últimas aclaraciones: en primer lugar que, como sostienen autores como Acuña y Smulovitz (1996) y Alves Soares (2008), el control civil sobre los militares en los países del Cono Sur estuvo profundamente condicionado por los distintos caminos y maneras en que cada Estado atravesó el proceso de transición a la democracia. La segunda aclaración tiene que ver con el énfasis que se coloca sobre la autonomía castrense. En este sentido, coincidimos con Saín (2010) en el hecho de que “medir” el control civil en función del grado de autonomía militar puede minimizar el análisis del rol de las dirigencias civiles. Aun así, creemos que en este caso resulta suficiente para comprender la forma en que se articularon los vínculos entre civiles y militares en los países del Mercosur.

Argentina: colapso y subordinación

A diferencia del resto de los países de la región, Argentina experimentó en la década del ochenta un proceso de transición a la democracia por colapso, que favoreció las condiciones para ejercer un mayor control civil sobre las Fuerzas Armadas (O'Donnell 1989). El descrédito del estamento militar tras años de terrorismo de Estado, los desmanejos en la economía y, especialmente, la derrota en la guerra de Malvinas impidieron a los uniformados conducir un proceso de transición que les asegurara mantener una fuerte incidencia sobre los asuntos públicos. Esta debilidad, sumada a la voluntad política del gobierno democrático, sembró un terreno fértil para que los partidos políticos consensuaran un marco normativo que reforzara el poder de las autoridades constitucionales, al mismo tiempo que marcaba una diferenciación entre defensa externa y seguridad interior. Aun así, lo anterior no impidió que, en los albores de la recuperación democrática, las Fuerzas Armadas pudieran conservar cierta capacidad de veto. En efecto, los levantamientos de militares que se oponían a los juicios por violaciones a los Derechos Humanos obligaron al gobierno de Raúl Alfonsín a sancionar las leyes de Punto Final y Obediencia Debida.

La llegada de Carlos Menem a la presidencia, no obstante, supuso un cambio de escenario: la nueva gestión reprimió el último alzamiento militar; negoció lealtad a cambio de “clausurar el pasado”; designó jefes militares desvinculados de los sectores rebeldes y procuró transformar a los militares en una herramienta de la política exterior, a través de la cooperación con los países de la región y la participación en misiones de paz. Como sostiene Ernes-

to López: “todas esas cuestiones jugaron a favor de apaciguar las relaciones civiles militares y de afirmar la pauta de subordinación de las instituciones castrenses a los poderes públicos” (López 2007, 32).

Como contracara, también hay que mencionar que si bien Menem logró la neutralizar la capacidad de veto de los militares, la gestión de la defensa no pasaría a ser un asunto prioritario para las instancias políticas (Battaglini 2013). Producto de este desinterés se terminaría cristalizando un “enfoque delegativo” que, en última instancia, le permitió a los militares mantener ciertos márgenes de autonomía institucional (Eissa 2013). En términos conceptuales, esta dinámica de interacción político-castrense se puede definir como “subordinación con autonomía militar” (Diamint 2008; Sain 2010) o “subordinación condicionada” (Canelo 2007). Ahora bien, también vale mencionar que estos intersticios no impidieron que Argentina fuera, de todos los países de América Latina, el que hizo los cambios más notables para avanzar en el control civil de las Fuerzas Armadas.

Chile: la autonomía permanente

A diferencia de la Argentina, el proceso de transición a la democracia en Chile estuvo impregnado por permanentes condicionamientos por parte de los uniformados. Esto tuvo que ver, fundamentalmente, con que los militares aún contaban con un apoyo considerable de la ciudadanía, a pesar de las políticas de represión implementadas¹⁴.

En este marco, la recuperación democrática que significó la elección de Patricio Aylwin en 1989 no impidió que las Fuerzas Armadas lograran mantener determinados enclaves autoritarios (Lorenzini 2010). Ya sea para autogobernarse o bien para incidir en el direccionamiento general de las políticas estatales. El resultado, según lo definió el diplomático chileno Carlos Huneeus (1997), sería el de un estado de “democracia protegida”. Manuel Garretón (1999), por su parte, la definiría como una democratización “incompleta”.

Según explica Maldonado Prieto (2002), la autonomía que conservaron los militares chilenos tras la llegada de la democracia se hizo visible en cinco indicadores: 1) la capacidad de designar los mandos de las fuerzas por un período determinado sin que el presidente pudiera removerlos; 2) la promulgación de una ley que establecía un piso mínimo de presupuesto para la

¹⁴ En 1988 se celebró un plebiscito para determinar si Pinochet seguía o no al frente del gobierno hasta el año 1997. Aunque perdió la contienda, el ex dictador obtuvo el apoyo del 44% del electorado.

defensa (a ello se sumaba la llamada “ley del cobre”, que otorgaba a las fuerzas un 10% de las regalías resultantes de las exportaciones de la compañía estatal de cobre); 3) la participación, garantizada por ley, de un mínimo de 50% de militares en el Consejo de Defensa Nacional; 4) la existencia de senadores designados por las propias Fuerzas Armadas y Carabineros; y 5) el fortalecimiento de la Justicia Militar y la promulgación de una ley de amnistía.

El primer punto, por caso, habilitó a que Pinochet siguiera al frente del ejército hasta el año 1997. Esta inédita situación hizo que el ex dictador continuara siendo un actor relevante en la política chilena, además de prolongar su ascendencia sobre el resto de las fuerzas. En la práctica, el ejército terminaría funcionando como un poder en sí mismo, casi sin ningún tipo de control político (Gutiérrez Palacios 2007). Asimismo, la garantía presupuestaria con la que contaban las Fuerzas Armadas les aseguraba la capacidad de influir sobre la política de defensa y la política exterior. Principalmente, porque el manejo discrecional del presupuesto permitía asignar recursos a la adquisición de armas y medios militares, condicionando la relación con los países vecinos¹⁵. De igual forma, la existencia de una bancada militar en el Congreso habilitaba a los uniformados a influir permanentemente en la sanción de las leyes nacionales.

Brasil: el actor intocable

Al igual que Chile, Brasil es otro caso en el que los militares lograron atravesar el retorno democrático sin que se vieran modificadas las atribuciones para autogobernarse. Según explica Mathias (1995), los uniformados permitieron la restauración de la constitucionalidad siempre y cuando se dieran dos requisitos: por un lado, mantener su capacidad de intervención en la política civil. Y, en segundo término, asegurarse de que los gobiernos democráticos no alterarían el orden socio-económico instaurado durante el período autoritario. Así, aun cuando en las calles retumbaba la demanda de “*Direitas Já!*”¹⁶, los uniformados lograron que la transición a la democracia se diera a través de una elección indirecta en el Congreso¹⁷. Esta salida, pactada y diri-

¹⁵ Ejemplo de ello es la desconfianza que suscitó en Argentina y otros países de la región la compra por parte de Chile de aviones *F-16* estadounidenses y tanques *Leopard* alemanes, a fines de los noventa.

¹⁶ “*Direitas Já!*” fue la consigna con la que se movilizó buena parte de la sociedad civil brasileña entre 1984 y 1985 que reclamaba la elección del presidente y vicepresidente por vía directa.

¹⁷ El candidato electo fue Tancredo Neves. Sin embargo, Neves murió poco antes de asumir, quedando el cargo en manos del vicepresidente, José Sarney.

gida “desde arriba”, se vería favorecida, además, por un escenario económico relativamente estable (Beltrán 2000, 51).

Como parte del mismo paquete, las Fuerzas Armadas también se aseguraron que no hubiera ningún tipo de juzgamiento al accionar represivo durante la dictadura y, desde luego, se encargaron de resistir cualquier intromisión del gobierno federal civil sobre sus espacios de autonomía. Como señala Eliezer Rizzo de Oliveira (1994), el retiro de los militares del centro del poder político dio lugar a un marco de “tutela” sobre el gobierno de José Sarney. Esta situación se vio, especialmente, al momento de redactar una nueva Constitución: la carta magna sancionada en 1988 estableció términos bastante ambiguos e imprecisos sobre el rol y la organización del aparato castrense. A ello hay que sumarle que se garantizaba un ministerio por cada fuerza y el control militar sobre la política nuclear.

La oposición castrense a la creación de un Ministerio de Defensa – una de las promesas de campaña de Fernando Henrique Cardoso- se volvería uno de los indicadores más notables del poder que tenían los militares brasileños frente a las instancias civiles. El miedo a perder las prerrogativas fue un factor determinante para que los militares no apoyaran la medida. A ello, agrega Soares Alsina Jr. (2003), se sumó que los militares veían a la iniciativa como un intento de Estados Unidos de “policializar” a las Fuerzas Armadas e involucrarlas en la lucha contra el narcotráfico. Finalmente, se puede decir que ambos lograron, en parte, su cometido: Cardoso consiguió, luego de cuatro años de negociaciones, cumplir su promesa y en 1999 se creó el Ministerio. Las Fuerzas Armadas, por su parte, siguieron manteniendo prácticamente las mismas atribuciones que antes.

Bolivia: la ausencia de la estatalidad

Como la mayoría de los países del área andina, la institucionalidad civil en materia de defensa constituía una de las tareas pendientes de las jóvenes democracias que emergieron en la década de 1980. De hecho, como señala Juan Ramón Quintana Taborga (2005), Bolivia sigue siendo uno de los países de América Latina con menor desarrollo institucional en el sector castrense. Entre otras cosas, esta merma institucional habilita a los militares a involucrarse de manera permanente en el diseño y planificación de la defensa. Según el propio Quintana, hay tres factores que explican este alto nivel de prerrogativas: el primero tiene que ver con un fenómeno arraigado en el entramado institucional del país: la falta de una cultura de adhesión a la sostenibilidad y búsqueda de eficiencia en la gestión pública. El segundo

factor se vincula con la alta prioridad otorgada a la seguridad interna y a la resolución de la conflictividad social por vía militar y policial. El tercer condicionante es una permanente renuncia por parte de las autoridades civiles al ejercicio pleno de sus facultades. Como resultado de estos factores se produce una sucesiva transferencia de responsabilidades que termina por normalizar el monopolio militar sobre la gestión de la defensa.

Paraguay: la autonomía por omisión

De la misma manera que sucedió en la mayoría de los países de la región, la consolidación de la democracia y los intentos por avanzar en el control civil no impidieron que los uniformados paraguayos mantuvieran amplios márgenes de autonomía a la hora de decidir la política de defensa del país.

En primer lugar, hay que resaltar que el Partido Colorado no modificó el estrecho vínculo con los militares heredado de la dictadura de Alfredo Stroessner. Esto hizo que los intentos por revertir el autogobierno militar fueran escasos y que estuvieran marcados por un sin número de claroscuros. Por caso, durante la gestión de Andrés Rodríguez en el Palacio López (1989-1993) se sancionó una nueva Constitución y se promulgó la Ley de Organización General de las Fuerzas Armadas. Y si bien la carta magna decretaba que el presidente era el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, la ley establecía una figura de Comandante en Jefe de las Fuerzas Militares, que sólo podía ser ejercida por un oficial.

Otro indicador de la autonomía militar serían las permanentes omisiones al marco normativo. Según las leyes vigentes por entonces, las Fuerzas Armadas no cuentan con atribuciones para intervenir en conflictos internos. No obstante, este corpus legal no impediría que en sucesivas oportunidades los militares actuaran por motus propio en tareas de lucha contra el narcotráfico, contrabando o represión de protestas sociales sin sanción alguna. En efecto, en numerosas ocasiones, la falta de control sobre los uniformados devino en casos de violencia institucional y abusos de autoridad que contaron con la complicidad del aparato judicial¹⁸.

Uruguay: la subordinación delegada

El caso uruguayo tal vez sea el más particular de todos los detallados

¹⁸ Algunos ejemplos de esta actuación de los militares paraguayos en seguridad interior se detallan en el siguiente apartado del texto.

hasta aquí en materia de relaciones cívico-militares. Según explica González Guyer (2007), Uruguay siempre se caracterizó por tener una marcada cultura de subordinación militar a las autoridades democráticas, por la cual los presidentes han gobernado las instituciones militares apoyados en su propia estructura jerárquico-disciplinaria. No obstante, dicha subordinación tendría como contrapartida la delegación de un manejo discrecional de las cuestiones relativas a la política militar. Es decir, el uruguayo sería el típico caso de lo que Alves Soares (2006) denomina como autonomía institucional: las fuerzas mantienen la capacidad de incidir sobre las políticas de su área, sin sobrepasar su campo de acción delimitado. Esta particular combinación de autogobierno militar con subordinación al presidente fomentó en la dirigencia política uruguaya un distanciamiento de los asuntos de defensa. En materia de cooperación externa, dicha indiferencia se traduciría en una falta de interés por promover mecanismos bilaterales y regionales con los Ministerios de Defensa de otros países.

En suma, de lo anterior se concluye que en la época en que se plantearon las primeras iniciativas orientadas a conformar un mecanismo regional de defensa, los países del Mercosur experimentaban distintos grados de control civil sobre las Fuerzas Armadas. Así, por ejemplo, en un extremo, el modelo chileno muestra una significativa autonomía de los militares respecto del poder civil, mientras que la Argentina representa un caso de subordinación –endeble, pero subordinación al fin-. Brasil, por su parte, representaría un ejemplo en el que las Fuerzas Armadas, si bien están subordinadas al poder político, mantienen amplias prerrogativas (siguiente página).

Cuadro N° 1. Relaciones cívico-militares en Argentina, Brasil y Chile en la década de 1990

	Argentina	Brasil	Chile
Transición a la democracia	Por colapso	Tutelada	Protegida/incompleta
Ministerio de Defensa	Sí (civil)	Sí (a partir de 1999. Antes, un ministerio por cada Fuerza)	Sí (civil)
Control por parte del Ministerio de Defensa	Medio	Inexistente	Bajas (amplia autonomía presupuestaria e imposibilidad de nombrar a las conducciones militares)
Grado de conflicto entre poder político y Fuerzas Armadas	Bajo	Bajo	Alto
Inserción institucional de las Fuerzas Armadas: diferencias en los resultados	Bajas prerrogativas y baja contestación autoridades constitucionales	Prerrogativas medias y baja contestación	Alto nivel prerrogativas y nivel medio en términos de la contestación.

Fuente: elaboración propia, tomando algunas referencias de Acuña y Smulovitz (1996)

Las diferencias entre defensa y seguridad

Además de las heterogéneas relaciones entre civiles y militares, entre los países del Mercosur coexisten también diferentes concepciones sobre lo que se entiende por defensa y por seguridad. Específicamente, estas diferencias se plasman en visiones ampliadas o en concepciones acotadas de la seguridad. Así, por ejemplo, mientras que Argentina, Chile o Uruguay delimitaron una diferenciación entre defensa nacional y seguridad interior, el marco normativo de Brasil establece límites más difusos entre uno y otro ámbito, habilitando la intervención de las Fuerzas Armadas para garantizar “la ley y el orden”. Bolivia, por su parte, sostuvo una visión ampliada de la seguridad; y Paraguay, si bien diferenció en sus leyes defensa nacional de seguridad pública, proponía en la práctica una “policación” de los militares, habilitándolos para actuar en cuestiones como lucha contra el narcotráfico, crimen organizado o represión de la protesta social.

Un análisis detallado del *corpus* normativo de los países del bloque entre 1991 y 2004 permite ilustrar estas diferencias. Para sintetizar estas características se utilizarán las tres dimensiones que Buzan y Hansen (2009) plantean para desagregar las distintas visiones sobre la seguridad. A saber: 1) los objetos referentes de la seguridad (es decir, qué o quiénes deben ser asegurados); 2) la naturaleza de las amenazas (si son de carácter interno o externo; militares o no militares); y, 3) los instrumentos que se establecen para combatir esas amenazas. Según cómo se combinen estas dimensiones, se puede obtener una visión acotada de la seguridad o una visión ampliada.

En la primera, el objeto referente de la seguridad suele ser la soberanía e integridad territorial; las amenazas son de carácter estatal y militar y, por ende, son las Fuerzas Armadas el instrumento fundamental para contrarrestarlas. La perspectiva ampliada de la seguridad, en cambio, concibe que las problemáticas de seguridad –rotuladas como “nuevas amenazas”– no son necesariamente militares y no afectan únicamente a los Estados, sino también a las sociedades, los individuos, el libre mercado y las identidades colectivas, entre otras. En este marco, los instrumentos definidos para garantizar la seguridad se vuelven cada vez más difusos y flexibles, abriendo la puerta para una “policación” de las Fuerzas que termina por erosionar la frontera entre defensa nacional y seguridad pública o interior.

La elección de puntualizar la variable defensa externa/seguridad interior se fundamenta en que las formas en que se concibe el propósito de la defensa y el rol de las Fuerzas Armadas impactan indefectiblemente a la hora de sentarse a proponer, negociar, articular y materializar iniciativas comunes entre varios Estados. En este sentido, coincidimos con Jorge Battaglini (2008, 11), quien sostiene que las “visiones distintas respecto de cuáles son los referentes, las amenazas y las respuestas a ellas [...] impiden construir un concepto regional de seguridad”.

Argentina, Chile y Uruguay: visiones acotadas de la seguridad

A través de un cuerpo normativo relativamente sólido y claro, Argentina estableció -entre fines de los ochenta y principios de los noventa- una diferenciación entre las funciones de las Fuerzas Armadas y las correspondientes a las fuerzas policiales. Así, la Ley de Defensa Nacional de 1988 establece que la defensa “es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo”. Asimismo, sostiene que “la defensa tiene por finalidad ga-

rantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes” (Argentina 1988). Unos años más tarde, el Libro Blanco aclararía que las agresiones externas son aquellas que, por su carácter, tienen a las fuerzas militares como pivote central (Argentina 1999).

En estas definiciones se condensaban bien cuáles eran los objetos referentes de la defensa (soberanía, territorio, vida y libertad de sus habitantes); cuáles eran las dimensiones de las amenazas (una agresión militar de origen externo); y a qué instrumento le corresponde disuadir y repeler una eventual agresión (las Fuerzas Armadas).

Esta diferenciación entre lo externo -asociado a la defensa- y lo interno -vinculado a la seguridad pública- se va a reforzar con la sanción de la Ley de Seguridad Interior en 1992. En efecto, dicha norma expresa que la seguridad interior remite al accionar policial frente a ilícitos que comprometan la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías (Argentina 1992). Asimismo, según esta Ley, el empleo de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la Seguridad Interior sólo puede darse circunstancialmente -en casos de apoyo logístico a las fuerzas policiales- o en situaciones de excepción, como puede ser la declaración de “Estado de Sitio”¹⁹.

En Chile, la normativa de defensa también separaría a las actividades militares de las de las fuerzas de orden y seguridad pública. La Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas del año 1990 establece que los militares “constituyen los cuerpos armados que existen para la defensa de la patria” (Chile 1990). El Libro de la Defensa Nacional, publicado en 1997, va a ser todavía más explícito a la hora de definir la visión de la seguridad en el país trasandino. Según este documento, la defensa nacional implica mantener “fuerzas debidamente equipadas y entrenadas, suficientes para prevenir y neutralizar cualquier amenaza externa o repeler una eventual agresión exterior” (Chile 1997).

Es decir, para el Estado chileno las amenazas son eminentemente externas y el instrumento para hacerles frente son las Fuerzas Armadas. En este sentido, el libro blanco deja en claro que “los riesgos, peligros o amenazas que se asocian a la delincuencia, el narcotráfico u otros que afecten al orden, interior, constituyen materia de seguridad interior”. Al igual que en Argentina, la normativa chilena habilita la actuación de los militares en tareas de seguridad interna, pero sólo en situaciones excepcionales de emergencias internas, catástrofes naturales u otras situaciones previstas en la Constitución y las leyes

19 También producto de esa norma, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval -dos fuerzas de seguridad militarizadas- pasaron de la órbita del Ministerio de Defensa a la del Ministerio del Interior.

(Chile 1997).

Uruguay es el tercer país que completa el grupo de Estados mercosureños que concibe a la seguridad en términos restringidos. Por caso, la Ley 15.808 -sobre la Orgánica de las Fuerzas Armadas- del año 1986, define que las “las Fuerzas Armadas tienen por cometido fundamental defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del Presidente (Uruguay 1986).

En 1999 se produciría una explicitación integral de los conceptos y directivas que rigen la gestión pública de la defensa, mediante la sanción de una suerte de “libro blanco”, titulado “Bases para una Política de Defensa Nacional”. En este instrumento, Uruguay va a sostener que “la Defensa Nacional no debe ser confundida con la Seguridad aunque ambos conceptos están estrechamente relacionados”. Mientras que la segunda comprende todos los actos destinados a asegurar la preservación del orden y la paz interior, la Defensa implica a un concepto más restringido, ya que sólo se refiere al mantenimiento de las condiciones que le permitan al país asegurar sus intereses primarios, ante posibles amenazas o acciones del exterior (Uruguay 1999).

Sumado a lo anterior, Uruguay también comparte con Argentina y Chile la posibilidad de emplear a los militares en funciones de seguridad en marcos de excepcionalidad. Como resultado de ello, los objetivos de la defensa nacional se reducen a: conservar la soberanía nacional y la independencia del Estado; mantener su integridad territorial; generar las condiciones de seguridad necesarias para hacer frente a las amenazas externas; apoyar a las fuerzas de seguridad interna, en aquellos casos en que lo dispongan los órganos competentes y contribuir a la promoción y mantenimiento de la paz internacional (Uruguay 1999).

Brasil: un caso intermedio

Si bien la normativa vigente en el país verde amarelo durante los primeros años del Mercosur esbozaría un intento de separación de lo que es la defensa nacional de la seguridad pública, lo cierto es que los límites entre una y otra área quedarían un tanto difusos. Ello así, por la ambigüedad de las leyes y normas que regían la naturaleza, objetivos y funcionamiento de su sistema de defensa.

El gigante sudamericano definió su política de defensa en democracia a partir de una pluralidad de funciones que asignó a sus Fuerzas Armadas en la Constitución de 1988. Particularmente, el artículo 142 remarca como mi-

siones de las Fuerzas Armadas: “la defensa de la Patria contra agresiones militares exteriores, la garantía de los poderes constitucionales y la garantía de ley y del orden” (Brasil 1988). Y lo cierto es que este último punto -“la garantía de la ley y el orden”- deja abierta la puerta para la acción de los uniformados en cuestiones de seguridad pública, sin la necesidad de establecer situaciones de excepcionalidad, como sí ocurría en Argentina, Chile y Uruguay. La *Lei Complementar* N° 69, de 1991, trató de atenuar esta ambigüedad, al sostener que la actuación de los militares en la preservación del orden público se producirá por orden del presidente “después de agotadas los instrumentos destinados” a tal fin. Aun así, la preeminencia de la carta magna por sobre cualquier ley permitiría sortear esa salvedad. La Política de Defensa Nacional, sancionada en 1996, y la *Lei Complementar* N° 97, promulgada en 1997, agregaron otra ventana para que el instrumento militar pudiera actuar en el ámbito interno, al establecer que una de las atribuciones de las Fuerzas Armadas es “cooperar con el desarrollo nacional” (Brasil 1997).

En función de lo anterior, si bien en la dirigencia política y en la institución castrense predominaba un rechazo a involucrar a las Fuerzas Armadas en el combate a amenazas no tradicionales, la ambigüedad normativa decretó un límite poroso entre la defensa nacional y la seguridad interior. En la práctica, esta falta de claridad normativa permitió que se produjera una actuación de los uniformados para garantizar “la ley y el orden”, aun después de la vuelta de la democracia. Ejemplos de ello son la intervención del ejército en la huelga de *Volta Redonda* de 1998; la participación de efectivos militares en la *Operação Rio*, realizada a fines de 1994 con el objetivo de combatir el tráfico de drogas o el haberle delegado a las Fuerzas Armadas la seguridad de cumbres internacionales, como la Conferencia ECO-92 y, más acá en el tiempo, en el Mundial de Fútbol de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016-. A raíz de esta presencia cada vez más asidua en situaciones de seguridad pública, Mathias y Guzzi (2010) van a sostener que la ciudadanía brasileña terminaría por considerar que estas tareas formaban parte de las misiones “naturales” de las Fuerzas Armadas.

Bolivia y Paraguay: visiones ampliadas

De todos los países miembros del Mercosur ampliado entre 1991 y 2004, Bolivia sería el único que haría explícito en su marco legal la existencia de una concepción ampliada de la seguridad, estableciendo un entrecruzamiento de los ámbitos interno y externo y, por ende, habilitando a los uniformados a actuar normalmente en tareas de orden público. La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, sancionada en 1992, establece que los objetivos del apa-

rato castrense son “preservar el Mandato Constitucional, la paz y la Unidad Nacional y la estabilidad de las instituciones democráticas del Estado (Bolivia 1992). De igual forma, el artículo 8° sostiene que el Presidente dispondrá el empleo de las fuerzas militares para: en lo externo, preservar la existencia, soberanía, independencia e integridad del territorio; y, en lo interno, mantener el orden público, cuando las instituciones legalmente constituidas para este fin, resultaren insuficientes (Bolivia 1992).

A partir de esta visión ampliada, desde fines de los ochenta y principios de los noventa las Fuerzas Armadas bolivianas tuvieron una activa participación en operaciones contra el narcotráfico –muchas de ellas, en conjunción con la DEA norteamericana- y en la represión de huelgas y desórdenes públicos. Una de las medidas más críticas orientadas a militarizar la lucha contra el narcotráfico fue el lanzamiento del “Plan Dignidad”, en el año 1998. Dicha operación -implementada por fuerzas militares y de seguridad, con el apoyo de Estados Unidos- tuvo como objetivo la erradicación de todos los cultivos “ilícitos” de coca en un plazo de cinco años (Ledebur 2005, 187).

Paraguay sería otro de los países en expresar una concepción ampliada de la seguridad. Pero, a diferencia de Bolivia, el caso paraguayo tiene una particularidad: las leyes vigentes decretaban a la defensa y a la seguridad pública como dos ámbitos estrictamente separados²⁰. El primer ámbito correspondía a las Fuerzas Armadas y el segundo, a las Fuerzas de Seguridad. No obstante, en la práctica no se produciría ninguna distinción entre amenazas externas e internas y la institución castrense tendría un accionar permanente en la lucha contra el narcotráfico, contrabando y mantenimiento del orden público. Esto daría lugar a una indistinción, por omisión, entre defensa nacional y seguridad interior²¹ (siguiente página).

20 Esta diferenciación quedaría plasmada en la Ley de Organización General de las Fuerzas Armadas (1991) y en la Ley de Defensa nacional y de Seguridad interna (1999).

21 Un ejemplo de ello fue cuando en diciembre de 1995 las Fuerzas Armadas y, posteriormente la Policía Nacional, desataron por orden del presidente Wasmosy un operativo –denominado como “*Ñemopotĩ*”– de lucha contra el contrabando en la zona fronteriza de Ciudad del Este.

Cuadro N° 2 . Marcos normativos en materia de defensa y seguridad de los países del Mercosur ampliado (1991-2004)

	Argentina	Chile	Uruguai
Objetos de la defensa	Soberanía y seguridad territorial; vida y libertad de los ciudadanos	Independencia y soberanía del país; integridad territorial; institucionalidad y el Estado de Derecho; identidad nacional.	Soberanía nacional y la independencia del Estado; integridad territorial
Dimensiones de las amenazas	Externas y militares	Externas y militares	Externas y militares
Participación de Fuerzas Armadas en seguridad interior	Sólo de manera excepcional	Sólo de manera excepcional	Sólo de manera excepcional
Diferenciación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior	<u>Taxativa</u>	<u>Taxativa</u>	<u>Taxativa</u>

	Brasil	Paraguayw	Bolivia
Objetos de la defensa	Territorio, soberanía y los intereses nacionales; ley y orden	Soberanía y la integridad territorial de la República	Paz y unidad nacional; Soberanía e integridad territorial; instituciones democráticas; orden público
Dimensiones de las amenazas	P r e p o n d e r a n - temente externas	Externas e internas	Externas e internas
Participación de Fuerzas Armadas en seguridad interior	Permitida	Permitida <i>de facto</i>	Permitida
Diferenciación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior	Porosa	Indiferente	Indiferente

Fuente: elaboración propia en base a documentos y normativas citadas.

Conclusiones

Como se dijo en la introducción, este trabajo se propuso responder

al interrogante de por qué los temas de defensa quedaron excluidos del Mercosur, aun cuando prevalecía un clima cooperativo en temas de seguridad y aun cuando algunos de los Estados miembros se manifestaron favorables a articular algún tipo de mecanismo de defensa a nivel subregional. En base a ello se desarrollaron tres factores que terminaron por marcar un límite a las posibilidades de concretar una instancia de este tipo.

En cuanto al primero de estos factores, el análisis tanto de la estructura institucional del bloque como la naturaleza de las decisiones adoptadas por su máxima instancia –el Consejo del Mercado Común– revelan que el Mercosur se conformó como un bloque dominado por la agenda económico-comercial. En algún punto, esta sobrevaloración de la dimensión económica es un buen reflejo de la hegemonía que tenían las ideas neoliberales en América del Sur durante la década de 1990. Ideas que, a fin de cuentas, terminaban soslayando el lugar que habían tenido otro tipo de agendas en los comienzos del proyecto integracionista a mediados de los ochenta, como fue el caso de la agenda de seguridad.

Dicho esto, también se puede sostener que la unidimensionalidad económica no resultó ser un factor totalmente negativo. En efecto, si se repasa el devenir del proceso integracionista durante su primera década, se puede constatar que muchas de las iniciativas orientadas a jerarquizar la agenda política o a incluir temas no comerciales dentro del bloque se dieron en momentos de estancamiento de la agenda económica. Las etapas posteriores al período de transición, explica Bouzas (2001), se caracterizaron por un incremento de los conflictos comerciales entre los países (sobre todo, Argentina y Brasil) y por una dificultad cada vez mayor de llevar a la práctica las medidas acordadas (las constantes excepciones al Arancel Externo Común o la falta coordinación de políticas macroeconómicas son dos claros indicadores de esta brecha). En este marco de dificultades, profundizar la cooperación en otras temáticas podía ser un camino para sortear estos cuellos de botella. Sin embargo, pareciera que no fue suficiente para incluir a los temas de defensa. Como sostiene Hurrell (1998), la interdependencia económica puede ser un buen motor para desmilitarizar las relaciones interestatales, pero a la larga no genera demasiados incentivos para avanzar en una mayor institucionalización.

El siguiente apartado se abocó a analizar los distintos grados de autonomía de las Fuerzas Armadas (o de control civil) que coexistían entre los Estados mercosureños. Así pues, para Argentina, en donde existía un mayor control sobre los uniformados, regionalizar los temas de defensa era una buena herramienta para consolidar la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político o, bien, para internacionalizar la política de defensa y “sacar” todavía más a los militares del ámbito internos. Por otro lado, en aquellos paí-

ses en donde los militares seguían manteniendo un poder considerable sobre el aparato estatal –como Brasil, Chile o Paraguay– los incentivos para avanzar en esquemas de coordinación de políticas de carácter civil y político eran sumamente escasos. A ello se suma que en la cultura estratégica de buena parte de los militares latinoamericanos prevalecía (y aún prevalece) una impronta “soberanista”, refractaria a asumir compromisos regionales demasiado ambiciosos. En este marco, los uniformados suelen preferir los esquemas de relacionamiento inter-fuerzas o, en última instancia, el establecimiento de mecanismos bilaterales en los que sea más fácil “controlar” los compromisos asumidos por las instancias políticas. Esto último se pudo constatar aun en los años siguientes, cuando el Mercosur fue reconfigurado al calor del giro a la izquierda en la región. Por caso, Argentina y Brasil siguieron profundizando la relación en materia de defensa, estableciendo nuevos mecanismos de cooperación política y militar, como la fabricación conjunta del Vehículo Liviano de Empleo General Aerotransportable (VLEGA) “Gaucho”. Algo similar sucedió con Chile y la conformación en 2006 de la Fuerza de Paz Binacional “Cruz del Sur”.

Por último, el análisis comparado de los marcos normativos de cada país evidenció que entre los países del Mercosur coexisten distintas formas de entender la seguridad. Así, por ejemplo, Argentina, Chile y Uruguay sostienen una visión restringida, mientras que Bolivia y Paraguay mantienen una visión ampliada, que incluye problemáticas no tradicionales entre las competencias de los sistemas de defensa. Este marco de discrepancias revela que, a fin de cuentas, para un conjunto de países que no cuenta con un criterio unificado sobre qué es la defensa, qué es la seguridad y con qué instrumentos hacer frente a las distintas amenazas, embarcarse en la creación de una instancia regional es una empresa que requiere de altos niveles de coordinación y, sobre todo, de adaptación a las múltiples realidades nacionales.

Ahora bien, dicho lo anterior, somos conscientes que los factores desarrollados en este trabajo no son exhaustivos ni excluyentes. Como se dijo en la introducción, existen otras variables que actuaron transversalmente sobre lo explicado aquí y que también contribuyen, en mayor o menor medida, a explicar por qué no se pudo materializar un mecanismo de seguridad en el Cono Sur. Al respecto, podría mencionarse la distancia que siempre mantuvo Chile respecto del bloque o las diferencias que tuvieron por aquellos años Argentina y Brasil en materia de política exterior. Especialmente, en lo que respecta a la relación con Estados Unidos y en las percepciones de cómo el otro encaraba el proceso de integración. Siguiendo a Mónica Hirst (2006), se puede afirmar que estas discrepancias explican que se hayan producido acciones puntuales de cooperación más que una visión estratégica común.

Asimismo, el peso que tuvo por aquellos años el principio de la paz democrática en el imaginario de la integración regional –según el cual los sistemas democráticos fomentan relaciones estables y pacíficas entre países vecinos– tampoco alentó a que se avanzara en la conformación de esquemas más ambiciosos en materia de seguridad regional. Como sostienen Oliveira y Onuki (2000), la premisa que guió a los países del Mercosur fue la de evitar conflictos, más que avanzar en la coordinación de las políticas de defensa.

Como último punto disruptivo, vale señalar que en la óptica brasileña, el Mercosur y, sobre todo, la relación con Argentina fueron concebidos en términos más amplios que el Cono Sur. Como explica oportunamente el ex Secretario de Asuntos Estratégicos, Samuel Pinheiro Guimarães: “América del Sur es la circunstancia inevitable, histórica y geográfica del Estado y la sociedad brasileña” (Pinheiro Guimarães 2005, 171). A ello se suma, además, la importancia que tuvo y tiene para el país verde amarelo la zona amazónica del subcontinente. Una zona que sólo podría ser abarcada en su totalidad desde una perspectiva sudamericana. Esto último resulta crucial para entender por qué la conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones, en 2004, significó un cambio en la posición de Brasil respecto de articular un mecanismo regional de defensa. Una postura que, cuatro años más tarde, desembocaría en la propuesta de crear un Consejo de Defensa en el seno de la flamante Unión de Naciones Suramericanas.

REFERÊNCIAS

- Acuña, Carlos, y Catalina Smulovitz. 1996. “Ajustando las Fuerzas Armadas a la democracia: las FF. AA. como actor político en la experiencia del Cono Sur”. *Agora* 5. Nueva Sociedad: 97-133
- Aguilar, Sérgio Luiz Cruz. 2010. *Segurança e Defesa no Cone Sul: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual*. São Paulo: Porto de Idéias Editora.
- Alsina Jr, João Paulo Soares. 2003. “A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 46 (2). Brasília: 53–86.
- Alves Soares, Samuel. 2006. *Controles e autonomia: as Forças Armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999)*. São Paulo: Editora UNESP.
- . 2008. “Segurança e defesa no Cone Sul: transições com transformações?” *Estudos Ibero-Americanos* 34 (1)
- Banco Mundial. 2018. *Datos de libre acceso del Banco Mundial*. Disponible en:

<http://datos.bancomundial.org/>

- Battaglini, Jorge. 2008. "Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur". *Estudios Internacionales* 160. Universidad de Chile: 7-33.
- . 2013. "La Argentina desde 1983: un caso de desmilitarización del sistema político". *Revista SAAP* 7 (2): 265-73.
- Beltrán, Virgilio. 2000. "Las fuerzas armadas del Cono Sur de América frente al siglo XXI: algunas alternativas de cambio". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 15 (3): 50-67.
- Bernal-Meza, Raúl. 2008. "Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)". *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2): 154-178.
- Bouzas, Roberto. 2001. El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o deja vu? *Desarrollo económico* 41 (162): 179-200.
- Busso, Anabella. 2008. "Las Relaciones cívico-militares en Estados Unidos ¿Una fuerza profunda en proceso de cambio?" En *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto en la política exterior. Un recorrido de casos*, editado por Anabella Busso. Rosario: UNR Editora.
- Buzan, Barry y Hansen, Lene. 2009. *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Caetano, Gerardo. 2006. "Parlamento Regional y Sociedad Civil en el Proceso de Integración ¿Una nueva oportunidad para 'otro' Mercosur?" *Friedrich Ebert Stiftung*. Montevideo, Uruguay.
- Camargo, Sonia de. 1985. "Os novos amigos: Brasil e Argentina atravessam a ponte". *Contexto Internacional* 1 (2): 63-80.
- Canelo, Paula. 2007. "La 'militarización' de la seguridad interior en la Argentina". En *VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires.
- Clarín. 1997. "Proponen que los militares controlen estallidos sociales". 28 de julio de 1997. https://www.clarin.com/politica/proponen-militares-controlen-estallidos-sociales_o_rkrbmfZbRtx.html. Acceso el 20 de septiembre de 2018
- de Alvarez, Gladys Lechini, Victor Hugo Klagsbrunn, y Williams da Silva Gonçalves. 2009. *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos: as várias arestas de uma concepção estratégica*. Rio de Janeiro: Revan.
- Dabène, Olivier. 2009. *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*. New York: Palgrave Macmillan.

- Diamint, Rut. 2008. "La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina". *Nueva Sociedad* 213. Buenos Aires: 95-111.
- Comini, Nicolás. 2016. SuRamericanizados. *La integración regional desde la Alianza al Kirchnerismo*. Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador.
- Eissa, Sergio Gabriel. 2013. *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.
- Flemes, Daniel. 2004. Institutional Building in Mercosur's Defence and Security Sector. The Common Containment of Transnational Threats. *IKK Working Papers* 22.
- Frenkel, Alejandro. 2016. Entre promesas y realidades: La UNASUR y la creación de la Escuela Suramericana de Defensa. *Relaciones Internacionales* 31. Madrid: 33-52
- Garretón, Manuel Antonio. 1999. "Balance y perspectivas de la democratización política chilena". En *La caja de Pandora. El retorno de la transición chilena*, editado por Amparo Menéndez-Carrión, Alfredo Joignant Rondón, y Manuel Antonio Garretón. Santiago: Planeta/Ariel.
- Gomes Saraiva, Miriam. 2012. *Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço.
- Gonçalves, José Botafogo, y Mauricio Carvalho Lyrio. 2003. "Alianza estratégica entre Brasil y la Argentina: Antecedentes, Estado Actual y Perspectivas". *Población & sociedad* 10 (1). Grupo Editor Yocavil: 137-56.
- González Guyer, Julián. 2007. "Relaciones FFAA y Sociedad en Uruguay. De Anomalías democráticas de la vieja prosapia y su posible superación. Un ejercicio comparativo con el caso chileno". En *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, editado por Ernesto López, 113-141. Buenos Aires: Altamira.
- Gutiérrez Palacios, Carlos. 2007. "Política de defensa de Chile. Una mirada desde la transición democrática". En *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, editado por Ernesto López. Buenos Aires: Altamira.
- Hirst, Mónica. 1996. *Democracia, seguridad e integración: América Latina en un mundo en transición*. Grupo Editorial Norma.
- . 2006. La fragmentada agenda de (in)seguridad regional. En *Seguridad y Democracia. Seguridad Regional* No 1. La Paz: Fundación Friedrich Ebert – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Huneus, Carlos. 1997. "La autodisolución de la 'democracia protegida' en Chile: cambios institucionales y el fin del régimen del general Pino-

- chet". *Revista Ciencia Política* 19. Santiago de Chile
- Hurrell, Andrew. 1998. "An emerging security community in South America?" En *Security Communities*, editado por Emanuel Adler y Michael Barnett, 228-264. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ledebur, Kathryn. 2005. "Bolivia: consecuencias claras". En *Drogas y Democracia en América Latina*, editado por Coletta Youngers y Eileen Rosin, 185-234. Buenos Aires: Biblos.
- López, Ernesto. 2007. "Argentina: un largo camino hacia el control civil sobre los militares". En *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina*, Brasil, Chile y Uruguay, editado por Ernesto López. Buenos Aires: Altamira.
- Lorenzini, María Elena. 2010. "Procesos políticos democráticos como fuerza profunda: la transición democrática y sus vinculaciones con la Política Exterior en Chile". En *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones sobre su impacto en la política exterior: un recorrido de casos*. Tomo 2, editado por Anabella Busso, 57-88. Rosario: UNR Editora.
- Malamud, Andrés. 2010. La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico. *Relaciones Internacionales*, 15. Madrid: 113-138.
- . 2013. "El Mercosur: misión cumplida". *Revista SAAP* 7 (2). Buenos Aires: 275-82.
- Mercosur. 1991. *Tratado de Asunción*. Disponible en: http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/archivos/destacado1_es.doc
- . 1999. *Decisión No 23/99 del Consejo del Mercado Común*. "Reuniones de Ministros". Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3189/1/secretaria/decisiones_1999
- Maldonado Prieto, Carlos. 2002. "Las relaciones civil-militares en Chile durante la transición democrática". En *La gestión de la seguridad en tiempos de transición militar*, editado por Enrique Obando. Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos, IDEPE.
- Mathias, Suzeley Kalil. 1995. *A distensão no Brasil: o projeto militar, 1973-1979*. Papirus Editora.
- Mathias, Suzeley Kalil, y André Cavaller Guzzi. 2010. "Autonomia na lei: as forças armadas nas constituições nacionais". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 25 (73). ANPOCS: 41-57.
- Merke, Federico. 2008. *Identidad y política exterior en Argentina y Brasil*. Tesis doctoral. FLACSO, Sede Académica Argentina.
- Míguez, María Cecilia. 2013. *Los partidos políticos y la política exterior argentina*.

- Buenos Aires: Ariel.
- O' Donnell, Guillermo. 1989. Transiciones, continuidades y algunas paradojas. *Cuadernos políticos* 56, 19-36.
- Oliveira, Amâncio Jorge de y Janina Onuki. 2000. "Brasil, Mercosul e a segurança regional." *Revista Brasileira de Política Internacional* 43 (2). Brasília: 108-129.
- Peña, Félix. 1998. "El desarrollo institucional del Mercosur". *Comunidad Andina y Mercosur. Desafíos pendientes de la integración en América Latina*, 95-114.
- Pinheiro Guimarães, Samuel. 2005. *Cinco siglos de periferia: una contribución al estudio de la política internacional*. Buenos Aires: Prometeo
- Quintana Taborga, Juan Ramón. 2005. "La gestión política de la Defensa Nacional en Bolivia". En *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Editado por RESDAL, 117-23.
- Argentina. 1988. *Ley N° 23.554. Defensa Nacional*.
- . 1992. *Ley N° 24.059. Seguridad Interior*.
- . 1998. *Ley N° 24.948. Reestructuración de las Fuerzas Armadas*.
- Argentina. 1999. *Libro Blanco de la República Argentina*.
- Bolivia. 1992. *Ley N° 1405. Orgánica de las Fuerzas Armadas*.
- Chile. 1990. *Ley N° 18.948. Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas*.
- . 1997. *Libro de la Defensa Nacional de Chile*.
- Paraguay. 1991. *Ley N° 74/91 de Organización General de las Fuerzas Armadas*.
- . 1999. *Ley N° 1337/99 de Defensa nacional y de Seguridad Interna*.
- Brasil. 1988. *Constitución Política*.
- . 1997. *Lei Complementar N° 97. Normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas*.
- Uruguay. 1986. *Ley N° 15.808. Orgánica de las Fuerzas Armadas*.
- . 1999. *Ministerio de Defensa Nacional. Bases para una Política de Defensa Nacional*.
- Rizzo de Oliveira, Eliézer. 1994. *De Geisel a Collor: forças armadas, transição e democracia*. Campinas: Papirus Editora.
- Russell, Roberto, y Juan Tokatlian. 2003. *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sain, Marcelo Fabián. 2010. *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

SICE-OEA (2018). *Decisiones del Consejo del Mercado Común*. <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/Indice.asp#2002>

Wright Mills, Charles. 1957. *La élite del poder*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

RESUMO

A pesar de haber sido creado bajo una impronta económico-comercial, el Mercosur fue incorporando otras áreas de cooperación durante sus primeros años. Salud, Trabajo o Medio Ambiente fueron algunas de ellas. Sin embargo, hubo asuntos, como los de defensa, que nunca fueron incorporados al esquema institucional. En base a ello, este artículo desarrolla un conjunto específico de variables que resultaron determinantes para sellar las posibilidades de crear un mecanismo de defensa en el Cono Sur. Estos factores son: la undimensionalidad económica; los distintos niveles de conducción civil de las Fuerzas Armadas y las diferentes concepciones respecto de lo que cada país entendía por defensa y seguridad.

PALAVRAS-CHAVE

Mercosur; defensa; Fuerzas Armadas

Recebido em 27 de setembro de 2018.

Aprovado em 25 de março de 2019.

VENTOS DE MUDANÇA E O FUTURO DA DEFESA EUROPEIA¹

Francisco José Leandro²

Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a de facto solidarity.

Robert Schuman, 9 May 1950

Introdução

Este artigo procura responder a duas questões de pesquisa: por que os poderes brandos³ da União Europeia (UE) são insuficientes e como isso pode ser mudado? A União Europeia é uma organização internacional sui generis originária de uma associação supranacional limitada de Estados. É precisamente essa a sua maior vantagem e, ao mesmo tempo, a sua principal desvantagem no domínio da segurança e de defesa. Por um lado, as preocupações permanentes dos 27 Estados soberanos permitiram um longo período de paz na Europa, com notáveis conquistas em termos de desenvolvimento e qualidade de vida⁴. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2016 coloca quase todos os Estados membros da UE em uma categoria de desenvolvimento humano muito alto. Carl Bilt (2010)⁵ afirmou que “a União Europeia

¹ Este artigo foi apresentado no Instituto de Estudos Europeus (IEEM - Macau, China), Seminário sobre o Futuro da Europa, Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, 19-20 de março de 2018 (Sessão Seis). Este Seminário foi organizado em cooperação com a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal.

² Ph.D. em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade Católica Portuguesa desde 2010. É atualmente Professor Associado e Reitor-Assistente do Instituto de Investigação dos Países de Língua Portuguesa da Universidade da Cidade de Macau, República Popular da China; E-mail: franciscoleandro@cityu.mo

³ Nota da tradução: as traduções de hard e soft power, correspondem aos termos poder duro e poder brando e serão utilizadas ao longo do artigo.

⁴ O European Quality Survey (2016, página 102) sugere uma melhoria contínua na qualidade de vida, na qualidade dos serviços públicos e na qualidade da sociedade.

⁵ Nils Daniel Carl Bildt (Primeiro Ministro da Suécia de 1991 a 1994) discursa no Instituto

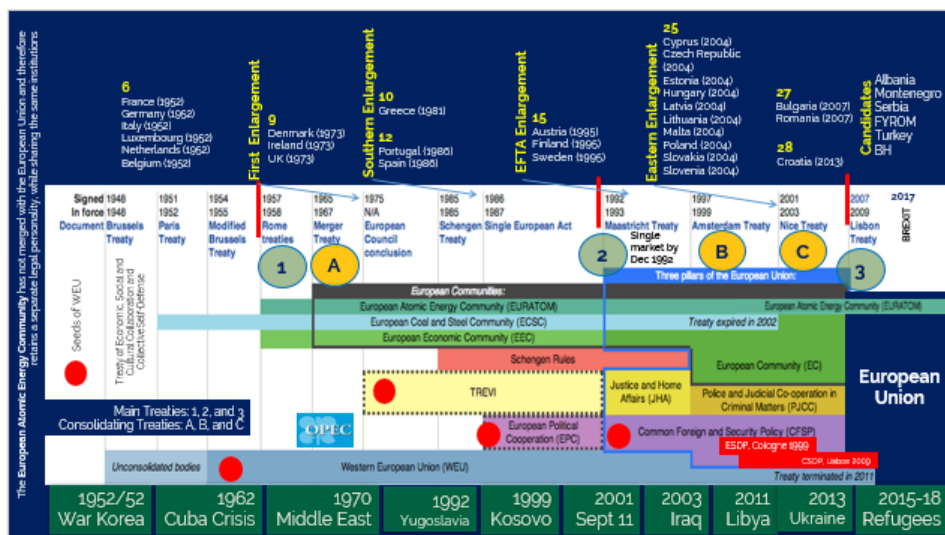
não é um problema nem um parceiro em termos de segurança global”. Robert Dover (2010, p. 242) foi mais longe, afirmando que “a União Europeia tem uma reputação muito bem estabelecida como uma ‘superpotência civil’... para enfatizar a força nuclear não militar da UE”. Münevver Cebeci (2011, p. 309) criticou o caráter essencial de tal organização internacional, e argumentou que “a União Europeia sofre de ser um ator não unitário em sua política externa... já que seus Estados membros às vezes podem preferir agir de acordo com seus interesses nacionais”. Robert Kagan (2003) observou que “a integração europeia provou ser inimiga do poder militar europeu e, de fato, de um importante papel global europeu”. A reputação da UE como uma “potência civil” ganhou força especialmente devido à sua qualidade de vida doméstica e porque seus Estados membros consolidaram o seu lugar como principais doadores de ajuda em 2016⁶. No entanto, isto não se aplica à posição de UE no domínio da segurança e defesa.

Por outro lado, os interesses centrais dos Estados membros da UE impedem-na de integrar plenamente as suas capacidades de defesa e de impulsionar seus membros a participarem de uma cooperação de defesa mais profunda. Tendo em mente que a segurança e a defesa lidam com questões soberanas que estão no cerne de qualquer sistema político (e percepção de identidade própria), observando o desenvolvimento da segurança e defesa da UE, vemos um esforço contínuo para se criar um equilíbrio entre a produção militar e a manutenção dos elementos essenciais da soberania dos seus Estados membros. As lições extraídas de crises modernas e conflitos armados, nomeadamente o Oriente Médio (1970), a ex-Iugoslávia (1992), Kosovo (1999), Iraque (2003), Líbia (2011), Ucrânia (2013) e a crise em curso de refugiados de 2015-2018, impeliram a UE a melhorar sua capacidade de agir em nome de seus membros. As respostas da UE à segurança e defesa parecem basear-se nos ensinamentos das crises internacionais, da União da Europa Ocidental (1954), da iniciativa TREVI (1975), da Cooperação Política Europeia (1987), da

Universitário Europeia, Fiesole na Itália, em 28 de maio de 2010.

6 Comissão Europeia - Comunicado de imprensa (Bruxelas, 11 de abril de 2017) - A ajuda oficial ao desenvolvimento da UE atinge o seu nível mais elevado. Novos números confirmam que a União Europeia e os seus Estados membros consolidaram o seu lugar como principal doador de ajuda do mundo em 2016. Os dados preliminares da OCDE mostram que a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (APD) fornecida pela UE e pelos seus Estados membros alcançou 75,5 milhões de euros em 2016. Isso representa um aumento de 11% em relação aos níveis de 2015. A assistência da UE aumentou pelo quarto ano consecutivo e atingiu o seu nível mais elevado até a data. Em 2016, a APD coletiva da UE representou 0,51% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) da UE, tendo aumentado de 0,47% em 2015. Este valor está significativamente acima da média de 0,21% dos países não pertencentes à UE que são membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD). A União Europeia e seus Estados membros consolidaram-se novamente como os principais doadores de ajuda do mundo em 2016.

criação da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) (Tratado de Lisboa de 2009) e da criação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) (Maastricht, 1993). A PCSD da UE lançou 34 missões, das quais 16 ainda estão em curso (10 civis e 6 militares). A maioria delas foi implantada na África e em sua vizinhança. Apenas em 2003 a Política Europeia Segurança e Defesa (PESD) implantou a sua primeira missão no Continente Europeu (MPUE BH) e na República Democrática do Congo (Operação Artemis).



Créditos: adaptados da Evolução Estrutural da União Europeia (Wikipédia).

Apenas após a criação do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), em 2011, foi que a UE integrou os componentes civis e militares e um processo institucional de tomada de decisão para responder a um conjunto extenso de missões (artigos 42 e 43 do Tratado da União Europeia (TUE)).

Consequentemente, e porque a UE é uma organização internacional *sui generis* que se originou de uma limitada associação supra-nacional de Estados, medidas para qualquer forma de integração de defesa devem ser conduzidas por um conjunto de princípios comuns consagrados na Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia. Estes princípios comuns devem ser capazes de promover a confiança, a liberdade, a justiça e o desenvolvimento, sob a lógica da igualdade dos Estados membros da UE e impulsionados pela atribuição de competências. A União Europeia é um ator único, mas não é de modo algum confiada a uma unidade soberana global. O desen-

volvimento da segurança e defesa só pode ser bem sucedido se contribuir diretamente para a razão de ser do ideal europeu, que é a construção de um espaço de liberdade e paz. Segundo Anand Menon (2009, páginas 227-246), a importância do desenvolvimento da defesa da UE reside na sua “capacidade recém-descoberta [...] de intervir usando ferramentas militares, [uma capacidade] que representa uma adição importante e útil ao arsenal de políticas de segurança do Ocidente, particularmente naqueles casos em que outras organizações multilaterais não estão dispostas ou são incapazes de fazê-lo”.

A UE como protagonista de Poder Brando

Os maiores desafios para a defesa europeia estão dentro da UE, e não surgem da situação internacional atual. Além das ameaças assimétricas e do ativismo militar russo, a UE não tem grandes ameaças convencionais diretas. A UE tem sido reconhecida há muito tempo como uma das principais associações de países de “poder brando”. O poder brando mede a capacidade de fazer avançar as metas da política externa disseminando e manipulando ideias, informações e instituições que ajudem a persuadir outros países a agir de maneiras específicas. O poder brando, como Joseph Nye o vê, é uma sedução (2004, página 8), um atrativo cultural, uma força de atração e capacidade de estabelecimento de agenda (2004, página 31) e não depende de hard power (2004, p. 9). No entanto, poder brando não é uma categoria autônoma de poder. Se se permite a interação entre o poder brando e o poder duro, então também é preciso aceitar que poder brando e o poder duro às vezes se reforçam e interferem um no outro (2004, página 25). A força econômica também é notável porque pode ser convertida em poder brando e o poder duro. O poder brando emprega vários meios, e a UE está entre as OIs que mais o utilizam de forma eficaz⁷. As fontes mais sólidas de poder brando da UE são seu compromisso com o multilateralismo⁸, seus padrões de cultura e educação

7 Acesso em 1 de março de 2018, em <<http://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/>>

8 “Hoje, os europeus são os principais apoiadores do mundo de instituições globais e regionais. O seu compromisso começa com a própria UE e o seu círculo de acordos com os vizinhos regionais, mas a Europa também tem uma influência decisiva na gestão da interdependência econômica, direitos humanos, meio ambiente, desenvolvimento e saúde a nível mundial...Impondo condicionalidades em troca de adesão ou recompensando coletivamente, outros governos se comprometem com as regras institucionais que a Europa projetou, influenciando assim, as políticas de cada Estado.” Fonte: <<http://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/>>

(idiomas)⁹, seus instrumentos normativos¹⁰, sua agenda de desenvolvimento

9 Vinte e sete das 100 melhores universidades do mundo estão na Europa, em comparação com 55 nos Estados Unidos, uma na Rússia e nenhuma na China. A Europa supera os Estados Unidos na educação de estudantes estrangeiros, hospedando quase o dobro de estudantes de fora da UE como não-americanos em universidades dos EUA, e mais de 10 vezes mais estudantes não-chineses estudando na China. Fonte: <<http://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/>>

10 “Na compreensão do poder normativo, o artigo de Ian Mannes, de 2002, é citado quase que universalmente. O primeiro aspecto do argumento de Mannes refere-se ao tipo de ator que a UE é. Mannes argumenta que a UE representa um novo e distinto tipo de ator dentro do sistema internacional, e transcende o comportamento anárquico e auto interessado dos Estados (Mannes 2002, página 240). A constituição da UE como uma “ordem legal baseada no tratado, orientada pela elite” significa que sua identidade e comportamento são fundamentalmente baseados em um conjunto de valores comuns (Mannes 2002, página 241). Os mais valores mais significativos são: paz, liberdade, estado de direito, democracia, direitos humanos, solidariedade social, antidiscriminação, desenvolvimento sustentável e boa governança (Mannes, 2002; Mannes, 2008). Essas normas diferenciam a UE dos atores estatais tradicionais que agem de acordo com um paradigma realista e neorrealista para os quais as preocupações relacionadas à segurança superam as éticas (Hyde-Price 2008, página 30). Por isso, Mannes argumenta que as normas da UE fornecem uma identidade fundamentalmente diferente a outros atores dentro do sistema internacional. O segundo aspecto do argumento de Mannes diz respeito ao tipo de influência que a UE tem dentro da política mundial. A constituição da UE sobre uma base normativa “predispõe a agir normativamente na política mundial” (Mannes 2002, página 252). De acordo com essa visão, a UE é uma força do bem dentro da política mundial, e promulga uma política externa que visa promover suas nove normas éticas fundamentais (Aggestam 2008, página 1). Mannes (2002, p. 252) argumenta que a capacidade da UE de exercer tal influência é tanto intrínseca quanto extrínseca, ou seja, a UE exerce influência tanto por meio de suas políticas, como por meio do papel desempenhado pelos Estados membros na modelagem de seus valores. Assim, Mannes afirma que a UE tem a capacidade de “moldar concepções do que é ‘normal’ nas relações internacionais” (Mannes 2002, p. 239). É essa noção de influenciar os outros direta e indiretamente espalhando seus valores, o que caracteriza a noção da UE como um poder normativo... A abordagem normativa da política mundial da UE é particularmente aparente em seu apoio ao direito internacional. Os regimes legais internacionais que vinculam os Estados e os líderes estatais às normas criminais e de direitos humanos têm sido vistos como testes-chave de um ator normativo (Sjursen 2006, página 244; Barbé e Johansson-Nogués 2008, página 81). Isso ocorre porque tais regimes se baseiam na concordância e na reciprocidade entre os Estados, minimizando o potencial dos poderes tradicionais de impor suas normas de forma coercitiva ou arbitrária (Sjursen 2006, página 244). O apoio ao direito internacional permite, portanto, uma distinção entre atores normativos e atores tradicionais que apenas usam as normas como um manto para seus próprios interesses. A posição normativa da UE em relação às suas relações externas refletiu-se no seu apoio consistente aos regimes jurídicos internacionais (Toje 2011, página 54). Um exemplo-chave disso foi a política da UE de encorajar os Estados africanos a se juntarem ao Tribunal Penal Internacional (TPI), criado com o intuito de processar os perpetradores de crimes de guerra e crimes contra a humanidade (Schiepers e Sicurelli 2008, página 611). Após a promoção do Tribunal ter sido adotada como objetivo explícito da Política Externa e de Segurança Comum da UE (PESC) em 1998, a UE trabalhou para persuadir as nações africanas a ratificar e implementar o Estatuto do TPI (Schiepers e Sicurelli 2008, página 611). Acesso em

e qualidade de vida (IDH) e uma boa parte de seus valores políticos¹¹. Dada a eficácia do poder brando, é improvável que os europeus se desviem da sua crença nos vários contribuintes para o poder brando da UE e, por conseguinte, a UE procura se manter como um ator global de poder brando. É por isso que, quando discutimos o futuro da defesa europeia, não estamos buscando construir um *establishment* militar para competir com os principais atores mundiais de poder duro. Pelo contrário, o objetivo é aprofundar a cooperação para desenvolver capacidades militares conjuntas, que a UE pode utilizar como um escudo de proteção básico e que reforçará a capacidade da UE de moldar as preferências dos outros. Medidas restritivas (sanções), relações exteriores, representação diplomática externa e diplomacia pública são ativos importantes para moldar as preferências dos outros, mas dependem de uma capacidade operacional adequada. A UE continuará a ser uma potência civil, tendo o poder brando no centro da sua política externa, porque esse é o caminho mais seguro para promover a legitimidade e manter a influência global. Além disso, somente quando o processo de aprofundamento da cooperação em defesa estiver suficientemente avançado, será o momento certo para falar sobre a integração da defesa. Em última análise, o objetivo de desenvolver um poder duro, competente e proporcional na UE, é equilibrar os instrumentos capazes de reforçar a política externa comum e ajudar a UE a permanecer uma potência civil global. O presidente da Comissão Europeia disse ao jornal alemão *Welt am Sonntag*¹²: “Tal exército também nos ajudaria a formar políticas externas e de segurança comuns e permitiria que a Europa assumisse responsabilidade no mundo.” Com uma capacidade fraca ou não credível de executar operações militares e assuntos internacionais, a UE comprometerá a percepção de sua imagem como um forte soft power e, portanto, a credibilidade de suas políticas externas será prejudicada.

Desde o Conselho Europeu de Colónia (Junho de 1999), o Estado

8 de março de 2018, em <https://eeas.europa.eu/delegations/australia/15687/critically-assess-and-analyse-notion-eu-normative-power_en>

¹¹ “Além dos valores puramente políticos, a Europa possui ampla admiração global por seus valores sociais, culturais e de estilo de vida. Entre as duas dezenas de destinos turísticos globais, mais da metade são europeus. O domínio europeu é o mais profundo de quase todas as pesquisas sobre respeito global. No ano passado, por exemplo, a revista *Forbes* perguntou a 40.000 pessoas em todo o mundo quais países eram os mais “respeitáveis”: uma medida composta por felicidade, limpeza, falta de corrupção, tolerância e outras qualidades. Dos 20 principais países, 15 são europeus. Em contraste, os Estados Unidos ocupam a 28ª posição e a China, a 57ª.” Acesso em fevereiro de 2018, em <<http://foreignpolicy.com/2017/04/13/europe-is-still-a-superpower/>>.

¹² Acesso em 8 de março de 2018, em <<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/juncker-nato-is-not-enough-eu-needs-an-army/>>.

Maior da União Europeia (EMUE) reafirmou repetidas vezes a disponibilidade da UE para desenvolver capacidades de ação autônoma, apoiadas por forças militares credíveis. Um dos principais desenvolvimentos foi o “Berlin Plus Agreement” (2003), dando à UE, sob certas condições, acesso aos recursos e capacidades da OTAN. Em suas diretrizes políticas de junho de 2014, o presidente Juncker declarou: “Acredito que precisamos trabalhar em uma Europa mais forte quando se trata de questões de segurança e defesa. Sim, a Europa é principalmente um ‘poder brando’. Mas até os poderes brandos mais fortes não podem sobreviver a longo prazo sem pelo menos algumas capacidades integradas de defesa”.

O ambiente estratégico atual

Em 2003, o ex-Alto Representante Javier Solana foi incumbido pelos Estados membros da UE de desenvolver uma estratégia de segurança para a Europa. O documento, intitulado “Uma Europa Segura em um Mundo Melhor”, analisou, pela primeira vez, o ambiente de segurança da UE e identificou os principais desafios de segurança e as subseqüentes implicações políticas. A implementação do documento foi posteriormente revisada em 2008 e em 2016. Quatro anos após a adoção da Estratégia Europeia de Segurança (EES), em 2003, os Estados membros da UE incumbiram o Alto Representante, no Conselho Europeu de dezembro de 2007, de “examinar a implementação da estratégia com vista a propor elementos sobre como melhorar tal implementação” e, conforme o caso, elementos para complementá-lo”. O documento resultante, o “Relatório da Implementação da Estratégia Europeia de Segurança: Proporcionando Segurança em um Mundo em Mudança” de 2008, confirmou efetivamente a validade duradoura da ESS 2003 e a necessidade de ser “mais capaz, mais coerente e mais ativa” para que a UE atinja todo o seu potencial. A revisão de 2016, a Estratégia Global da UE para Política Externa e de Segurança (EUGS), foi apresentada aos Chefes de Estado e de Governo da UE, em 28 de junho de 2016, por Federica Mogherini. O documento, intitulado “Visão Compartilhada, Ação Comum: Uma Europa Mais Forte”, substituiu a linguagem ambiciosa de seu antecessor de 2003 por um apelo mais ponderado de “pragmatismo baseado em princípios” como diretriz para o engajamento externo da UE. Neste contexto, a estratégia definiu cinco prioridades: a segurança dos cidadãos europeus, a resiliência, a gestão integrada de conflitos, a ordem regional cooperativa e o progresso na governança global. Federica Mogherini escreveu: “Este documento tem como objetivo adaptar as prioridades das estratégias anteriores (2003, 2008) aos

tempos atuais... e o objetivo final é promover a prosperidade de seu povo. O pragmatismo de princípio guiará nossa ação externa nos próximos anos” e “Para a Europa, o poder brando e o poder duro andam de mãos dadas”. Ao mesmo tempo, a adoção de “estratégias comuns”¹³ esclareceu os termos da ação comum. O EUGS sugeriu que a cooperação, em matéria de defesa entre os membros da UE, tem o potencial de melhorar a “interoperabilidade, eficácia, eficiência e confiança: aumenta a produção de gastos em defesa”. Defendeu os ciclos harmonizados de planejamento de defesa entre os Estados membros e sugeriu que a cooperação em defesa deve se tornar o modo padrão na Europa. O documento introduziu noções de dissuasão, defesa de espectro total e proteção da União no vocabulário da UE, mas, embora não tenha elaborado precisamente o que esses termos significam no contexto da UE, eles têm o potencial de expandir significativamente o papel de segurança e defesa atualmente definido na PCSD.

O atual ambiente estratégico de segurança e defesa é caracterizado por cinco fatores-chave: (1) - Relações transatlânticas - nem todos os EM da UE são membros da OTAN, mas a OTAN é importante para a defesa coletiva da UE no seu todo. Vinte e dois dos vinte e oito Estados membros são membros da OTAN (embora um deles, o Reino Unido, esteja deixando a UE). Irlanda, Finlândia, Áustria, Chipre, Suécia e Malta não são Estados da OTAN, mas alguns desses países têm uma espécie de “relação especial com a OTAN”. Nem a OTAN nem o SEAE/PCSD têm recursos próprios, uma vez que dependem dos recursos dos seus Estados membros. A OTAN e a PCSD não são concorrentes, e sim parceiros com meios, doutrinas e capacidades diferentes, mas complementares. Em termos de evolução da defesa na UE, há dois pontos principais a considerar. O primeiro é a necessidade urgente de investir na defesa de forma que a contribuição de cada Estado membro para a defesa comum seja credível. O segundo é a ampliação das sinergias entre a OTAN e a PCSD, para as quais os acordos “Berlin plus” são insuficientes em termos de duplicações desnecessárias. Temos de esclarecer que a PCSD tem acesso a meios militares, mas não ao poder militar. Em tempos de restrições financeiras, a única maneira de modernizar a defesa é racionalizá-la no contexto de parceiros e aliados. O planejamento estratégico paralelo é necessário. Além disso, há uma necessidade urgente de resolver o caso de Chipre e criar processos de tomada de decisão que permitam que ambas as organizações sejam parceiras autônomas. Isso exigirá mais cooperação entre o Conselho do Atlântico Norte (CAN) e o Comitê de Segurança Política (CSP). A UE precisa de uma capacidade militar concreta para exercer a sua autonomia em relação à

¹³ Acesso em março de 2018, em <<https://www.express.co.uk/news/politics/816597/Union-european-German-defence-minister-EU-army-intervene-Africa-Brexit>>.

OTAN e, por conseguinte, para poder agir quando a OTAN não está disposta ou é incapaz. Este é um grande argumento político, especialmente para os países membros da OTAN não pertencentes à UE. Em 2017, o Ministro da Defesa alemão declarou que “a UE precisa do seu próprio exército para que os países europeus possam intervir mais regularmente em áreas do mundo onde a OTAN não está presente... É por isso que vejo diferentes teatros onde a OTAN pode ser necessária e outras áreas onde a UE tem instrumentos mais amplos e talvez possa ser mais eficaz”. Um exemplo atual é a região do Sahel, onde a OTAN não está envolvida e onde a UE tem interesses adquiridos do ponto de vista da segurança. Finalmente, a narrativa atual da administração de Trump deixa os Estados membros da UE-OTAN sofrendo de uma espécie de ansiedade política. Como diz Carlos Gaspar (2017, página 147), o “novo nacionalismo americano” está empurrando a UE para novas parcerias, entre elas com a China. Os efeitos da narrativa americana podem desencadear preocupações e maior investimento na defesa da UE. Pela primeira vez desde a Segunda Guerra Mundial, a questão da “confiança” está na mesa. Essa narrativa está prejudicando os interesses dos EUA na perspectiva global, embora tal narrativa provavelmente mude com o próximo governo.

(2) - BREXIT - A saída da Grã-Bretanha da UE deverá resultar em uma diminuição considerável das capacidades de segurança e defesa da UE, porque o Reino Unido é a potência militar mais forte da União. O Reino Unido aderiu à UE em 1973, durante a primeira expansão da União, o que significa que a molda há mais de 45 anos. A sua ausência diminuirá, sem dúvida, o poder externo simbólico da UE. A ausência de capacidades de inteligência britânicas, a falta de interoperabilidade entre a sede, o número e a qualidade dos ativos britânicos e o valor de sua doutrina militar afetarão profundamente as opções operacionais da UE. A capacidade operacional é outra área de impacto crítico. De fato, 25% da capacidade de porta-aviões da UE será perdida (a França (1) e a Itália (2) são os outros dois Estados membros com capacidade similar). De acordo com Ian Bond (2014, página 2) “O Reino Unido é um dos seis Estados membros da UE com uma indústria de defesa em larga escala (os outros são a França, Alemanha, Itália, Espanha e Suécia)”. O futuro do Tratado da Câmara de Lancaster de 2010 e da Força Expedicionária Franco-Britânica (FEFB) ainda está em aberto. Além disso, a UE verá o seu acesso ao CSNU limitado, porque isso só será possível por meio de um único Estado membro (França - artigo 34 do TUE). No entanto, embora o Reino Unido esteja se preparando para deixar a UE, ele não está deixando a OTAN, então acordos de cooperação institucional ainda são possíveis e o setor de defesa industrial e tecnológica do Reino Unido estará aberto a projetos cooperativos mesmo depois do BREXIT.

(3) - Imigração e terrorismo - De acordo com o documento de reflexão sobre o futuro da defesa europeia (Comissão Europeia, 2017, página 8), a percepção pública da

UE da ameaça da imigração e do terrorismo aumentou significativamente entre 2012 e 2016. Independentemente do futuro, os europeus esperam que suas forças armadas sejam capazes de tomar medidas decisivas nessas duas áreas. (4) - A Federação Russa - Şafak Oğuz (Daily News, 2017)¹⁴ afirmou recentemente que todos os “apelos da Alta Representante da UE para Política Externa, Federica Mogherini, e do Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, por uma política comum e um exército europeu não surtiram apoio, mas sim a oposição dos europeus orientais, que se sentem sob ameaça russa iminente e contam com a presença da OTAN em seus territórios - especialmente nas tropas dos EUA”. De fato, o envolvimento da Rússia nos conflitos na Ucrânia e na Síria, as frequentes violações da soberania territorial da UE, o adormecido Conselho OTAN-Rússia¹⁵, a proliferação de drones russos, ogivas e armas a laser anunciadas pelo presidente Putin¹⁶ e o recente caso de envenenamento do espião russo Sergei Skripal tem levantado preocupações de segurança dentro da UE, posicionando a Rússia como uma espécie de perturbação persistente. Tais incidentes sérios preocupam muitos europeus. De acordo com o Military Balance (2017, página 65), um novo elemento na abordagem da OTAN, formalizado na Cúpula de Varsóvia, foi a “presença avançada aprimorada” - o destaque de um grupo de tiros multinacional para a Estônia, Letônia, Lituânia e Polônia (todos são Estados membros da UE) até 2017. Este é outro ponto significativo que impulsiona o desenvolvimento da relação entre a OTAN e a PCSD. A ameaça russa está mantendo a OTAN viva e, portanto, aproximando a PCSD da OTAN. (5) - República Popular da China - A principal ligação política entre a China e a UE é o fato de a UE reconhecer e se comprometer com a “política de uma só China”, mas opor-se firmemente ao uso da força para alcançar a unificação. A aceitação da China como potência global torna a cooperação de defesa inevitável de ambas as perspectivas. A China e a UE já cooperaram antes. A UE e a China operaram conjuntamente em matéria de assistência humanitária, manutenção da paz, luta contra a pirataria e operações aduaneiras conjuntas. As marinhas militares da UE e da China lutaram em conjunto contra a pirataria e cooperaram em missões de paz no Sudão do Sul e no Mali (Cotter e Duggan 2016). De acordo com Han

¹⁴ Acesso em março de 2018, em <<http://www.hurriyetdailynews.com/the-future-of-european-defense-nato-or-an-eu-army-115534>>

¹⁵ Após a intervenção militar ilegal da Rússia na Ucrânia e sua violação da soberania e integridade territorial da Ucrânia, em abril de 2014, a Aliança suspendeu toda a cooperação prática entre a OTAN e a Rússia, inclusive no NRC. No entanto, a Aliança concordou em manter abertos os canais de comunicação no NRC e no Conselho de Parceria Euro-Atlântica ao nível das embaixadas e acima, para permitir a troca de pontos de vista, em primeiro lugar e, acima de tudo, sobre esta crise. Fonte: <https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics_50091.htm>

¹⁶ Acesso em 1 de março de 2018, em <<http://www.bbc.com/news/world-europe-4323933>>.

Dorussen et al (2017), “a UE e a China tornaram-se importantes parceiros comerciais, bem como investidores significativos nas economias uns dos outros. Para além dos laços econômicos diretos, a UE e a China partilham o interesse em uma economia mundial aberta, estável e que funcione adequadamente. O transbordamento de interesses econômicos compartilhados para o âmbito da segurança tem sido comumente citado como a principal razão para a cooperação de segurança entre a UE e a China (Smith e Xie 2010)”. A UE precisa que a China reforce o seu papel nas Nações Unidas, amplie o compromisso com o direito internacional e o multilateralismo e reforce a cooperação em matéria de não proliferação. A China fornece tudo isso. A China vê a UE como um importante parceiro comercial, com quem “manterá intercâmbios militares de alto nível, desenvolverá e aperfeiçoará, passo a passo, um mecanismo estratégico de consulta de segurança, trocará mais missões de especialistas militares e ampliará os intercâmbios em matéria de treinamento de oficiais militares e estudos de defesa” (documento de política da UE na China, outubro de 2003).

Outro componente do atual ambiente estratégico refere-se às áreas prioritárias de interesse e engajamento. Atualmente, existem quatro áreas de interesse para a UE, na seguinte ordem de prioridade: (1) Vizinhaça e periferia da UE - Em primeiro lugar, os países da Europa Oriental (Ucrânia, Moldávia e Bielorrússia), o Sul do Cáucaso (Geórgia, Armênia e Azerbaijão) e os da Ásia Central (Irã, Turcomenistão e Cazaquistão). (2) O Golfo da Guiné, o Sahel e o Oriente Médio e o Norte da África (MENA) - O Sul do Mediterrâneo (Magrebe e Oriente Médio) estiveram sujeitos a grandes mudanças nos últimos anos, na sequência da “Primavera Árabe”, juntamente com a Nigéria, a Líbia e a Síria. A UE está particularmente preocupada com a Nigéria, a Guiné-Bissau, o Sudão do Sul e o Sahel. A Estratégia da UE para o Sahel (2016) afirma¹⁷: “O Sahel é uma das regiões mais pobres do mundo. Enfrenta simultaneamente os desafios da pobreza extrema, os efeitos das alterações climáticas, crises alimentares frequentes, crescimento rápido da população, governança frágil, corrupção, tensões internas não resolvidas, risco de extremismo violento e radicalização, tráfico ilícito e ameaças à segurança ligadas ao terrorismo. Os Estados da região têm que enfrentar esses desafios diretamente. Os três Estados centrais do Sahel, e o foco desta estratégia, são a Mauritânia, o Mali e o Níger, embora as condições geográficas - e, portanto, os desafios - também afetem partes de Burkina Faso e do Chade. Muitos dos desafios têm impacto nos países vizinhos, incluindo a Argélia, a Líbia, o Mar-

17 Acesso em 1 de março de 2018, em <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/11064/strategy-security-and-development-sahel-european-external-action-service_en>

rocos e até a Nigéria, cujo envolvimento é necessário para ajudar a resolvê-los. Os atuais desdobramentos políticos no Magrebe têm consequências para a situação no Sahel, tendo em conta as relações estreitas entre os países das duas regiões, a presença significativa de cidadãos dos países do Sahel no Magrebe e os riscos decorrentes da proliferação de armas na região. Os problemas enfrentados pelo Sahel não afetam apenas as populações locais, mas têm um impacto crescente nos interesses dos cidadãos europeus.” Em resumo, a má governança, o extremismo, o tráfico de seres humanos, a imigração e o crime organizado são as principais preocupações desta região. (3) Ártico - Na reunião ministerial de 2013, em Kiruna, na Suécia, a UE solicitou o status de observador no Conselho do Ártico. Isso não foi concedido, principalmente porque os membros não concordaram com a proibição de caça de focas, imposta pela UE. No entanto, em 2016, foi adotada uma nova política integrada da UE para o Ártico. Centrou-se no reforço da cooperação internacional, no combate às alterações climáticas, na melhoria da proteção ambiental e na promoção do desenvolvimento sustentável nesta região de enorme importância ambiental e econômica. A UE, com três países do Conselho do Ártico entre os seus membros (Finlândia, Suécia e Dinamarca), é um importante destino para recursos e mercadorias da região do Ártico. Assim, muitas políticas e leis da UE têm implicações para o Ártico e seu povo. Nos últimos anos, vários Estados membros da UE emitiram documentos políticos nacionais do Ártico. Isto torna ainda mais importante uma estratégia integrada da UE para a região, a fim de assegurar a coerência com as políticas nacionais e trazer maior valor agregado da ação da UE.¹⁸ (4) A região do Indo-Pacífico - A região do Indo-Pacífico está crescendo em importância para a UE, pois representa um imenso potencial econômico e, portanto, um novo centro dos fluxos econômicos globais. Saroj Bishoy (2016, p. 91) considera “a região do Indo-Pacífico [...] um conceito geoestratégico e geoeconômico emergente que vem ganhando importância no campo dos estudos de defesa e segurança [...] o Indo-Pacífico prevê novas estruturas que apresentam características competitivas e interesses convergentes de segurança que são evidentes à luz da mudança de poder global para a região. É importante ressaltar que os poderes marítimos, como a Austrália, a China, o Japão, a Índia e os EUA, determinam o pivô da região do Indo-Pacífico, enquanto procuram dominar e influenciar uns aos outros para atingir suas metas nacionais”.

Por conseguinte, a construção de uma PESD aberta exigirá que a UE repense os termos da sua contribuição para as relações transatlânticas e invista na promoção das seguintes parcerias estratégicas de segurança à luz do

¹⁸ Acesso em 1 de março de 2018, em <https://ec.europa.eu/environment/efe/themes/climate-action/integrated-eu-policy-arctic_en>.

artigo 21 (TUE): UE-OSCE, UE-UA, UE -ASEAN, UE-China, UE-SCO, UE-Índia, UE-Israel, UE-Japão, Conselho de Cooperação UE-Golfo, UE-Conselho do Ártico, UE-Federação Rússia. Outros parceiros vitais incluem Turquia, Irã, Catar e Arábia Saudita.

As Capacidades críticas e as principais tarefas para a segurança e defesa da EU

Considerando o atual ambiente estratégico, as áreas de interesse prioritárias e o pressuposto de que a PCSD exerce uma perspectiva complementar e europeia sobre o papel da OTAN, o reforço da cooperação entre os 27 Estados membros só pode ser alcançada com uma ambição clara em termos de missões operacionais futuras. A existência de um Plano de Desenvolvimento de Capacidade (PDC) baseado numa estreita cooperação com a Agência Europeia de Defesa (AED) já é um bom sinal. Além disso, é absolutamente necessário maximizar o potencial das capacidades combinadas “civis” e “militares”. Não seria viável enumerar todas as capacidades operacionais de que a UE necessitará num futuro próximo aqui. No entanto, notamos uma demanda crescente por uma capacidade efetiva de inteligência, vigilância e reconhecimento (IVR), apesar de todos os inconvenientes impostos pelos interesses nacionais. Outras capacidades decisivas que atualmente faltam incluem treinamento conjunto, restrições legais operacionais, levantamento estratégico aéreo-marítimo e helicópteros. A iniciativa “Helicóptero de Transporte Futuro” (2020+), a Frota Europeia de Transporte Aéreo (FETA), os sistemas de aeronaves pilotadas remotamente (RPAS), a iniciativa “Céu Único” (2000) e o Conselho Europeu apelam a uma abordagem comum da cibersegurança da UE (2017)¹⁹, e o Memorando de Entendimento (MoU, 2018) entre a Agência Europeia de Defesa e o Banco Europeu de Investimento (BEI) para reforçar a cooperação entre as duas instituições²⁰, são bons exemplos de iniciativas da

19 Acesso em 9 de março de 2018, no site <<http://www.consilium.europa.eu/en/policies/cyber-security/>>.

20 O Mecanismo Financeiro Cooperativo (MFC) desempenhará um papel importante na facilitação da fase de lançamento de projetos cooperativos. Projetado para apoiar qualquer tipo de esforço colaborativo, na fase de P&T, P&D ou aquisição, seu apoio incluirá o acesso a financiamento, um déficit bem conhecido que dificulta os esforços de cooperação, bem como a redução da burocracia. Isso resultará em aumento da qualidade do gasto público. O mecanismo, desenvolvido como um programa ad hoc da categoria A da EDA, é voluntário. Os Estados membros decidem se desejam participar, contribuir e apoiar projetos. Uma vez finalizadas as negociações sobre o Acordo de Programa, o CFM provavelmente será baseado em dois pilares. No primeiro, os Estados membros intergovernamentais terão a oportunidade de apoiar-se mutuamente por meio de um sistema de adiantamentos reembolsáveis e pagamentos diferidos. No segundo, o Banco Europeu de Investimento atuará como o único credor, apoiando

UE. A Declaração sobre o reforço de capacidades (2008), a implementação do catálogo de requisitos (2005), o catálogo de forças (2006) e o catálogo de progresso (2007) também devem ser mencionados. A UE deve desenvolver mecanismos organizacionais e financeiros para desenvolver capacidades críticas, a fim de reforçar a sua capacidade política e material para realizar os seguintes tipos de missões, em conformidade com o artigo 31 (TUE) - “ações da União”:

- TIPO 1 - Artigo 42 (TEU) (Responsabilidade primária da UE com apoio nacional) - Conduzir “Gestão de Crise” e “Operações de Estabilização” limitadas - Inclui operações de monitoramento policial, monitoramento de eleições, prevenção de conflitos, manutenção da paz, operações para reforçar as capacidades de justiça, reforma do setor de segurança (RSS), desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), operações humanitárias, ajuda ao desenvolvimento e proteção das linhas marítimas de comunicação contra a pirataria;

- TIPO 2 - Artigo 42 (TEU) (Responsabilidade principal da UE com apoio nacional) - Executar operações de “escudo” - inclui todas as atividades militares para assegurar a integridade das fronteiras da UE, lutar contra a imigração ilegal e tráfico de seres humanos e beneficiar sinergias com as capacidades nacionais nestes domínios;

- TIPO 3 - Cláusula de Solidariedade - Artigo 222 (Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) (Responsabilidade nacional com apoio da UE) - Promover a proteção e legitimidade domésticas - prevenir, proteger e assistir, incluindo combate ao terrorismo, resposta a desastres, busca e resgate (SAR), proteção ecológica (água e outros recursos), proteção de fluxos como tecnologia e ameaças cibernéticas;

- TIPO 4 - Cláusula de Assistência Mútua - Artigo 42, n.º 7 (TUE) (Responsabilidade nacional com o apoio da UE) - Estar preparado com as capacidades que garantem a autodefesa nacional - um apoio mínimo e credível à política de hard power através do reforço das capacidades de autodefesa, como contribuição nominal razoável à autodefesa coletiva.

Passos significativos foram dados na direção certa, ou seja, ser capaz de realizar todos os tipos de missões. Segundo fontes oficiais²¹, em 11 de dezembro de 2017, o Conselho adotou uma decisão que estabelece a Cooperação

projetos de dupla utilização em consonância com suas políticas. Isto permitirá um maior apoio do BEI à agenda de segurança e defesa, um objetivo destacado várias vezes pelo Conselho Europeu. Acesso em 9 de março de 2018, em <<https://www.eda.europa.eu/info-hub/press-centre/latest-news/2018/02/28/european-defence-agency-and-european-investment-banco-sinal-cooperacao-acordo>>.

21 Acesso em 1 de março de 2018, em <<http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>>.

Estruturada Permanente (PESCO - artigo 46, n.º 2 do TUE), menos de um mês após receber uma notificação conjunta dos Estados membros sobre sua intenção de participar. Os 25 Estados membros que participam na PESCO são: Áustria, Bélgica, Bulgária, República Checa, Croácia, Chipre, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Itália, Irlanda, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Holanda, Polónia, Portugal, Romênia, Eslovênia, Eslováquia, Espanha e Suécia (Reino Unido, Dinamarca e Malta não participam). Em 13 de novembro de 2017, os ministros de 23 Estados membros assinaram uma notificação conjunta sobre a PESCO e entregaram-na ao Alto Representante e ao Conselho. Em 7 de dezembro de 2017, Irlanda e Portugal também comunicaram a sua decisão de aderir à PESCO. O mecanismo de governança da PESCO promoverá compromissos comuns vinculantes assumidos pelo Estado membro participante, incluindo “aumentar regularmente os orçamentos de defesa em termos reais para atingir os objetivos acordados” e manter um nível abrangente de coerência, complementado por procedimentos específicos de governança em nível de projetos. Um dos principais desafios da PESCO certamente será a capacidade de desdobramento das forças. Espera-se que o Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa - Rumo a um Fundo Europeu de Defesa promova o investimento em pequenas e médias empresas (PME), *startups*, empresas de média capitalização e outros fornecedores da indústria da defesa²² e reforce o mercado único da defesa²³. Espera-se que os avanços da PESCO induzam soluções futuras de segurança e defesa. A cláusula de defesa mútua do Artigo 42, n.º 7 (TUE) é uma obrigação comum que se assemelha ao Artigo 5 da OTAN à luz do Artigo 51 da Carta da ONU, exigindo assistência em caso de um ataque armado, por todos os meios, incluindo militares. A

22 O grupo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e do Banco Europeu de Investimento (BEI) já fornece apoio financeiro para o desenvolvimento de várias atividades de uso dual. A Comissão apoiará os esforços do BEI para melhorar o acesso ao financiamento pelas cadeias de abastecimento da defesa. Promoverá o co-financiamento pela UE de projetos de investimento produtivo e a modernização das cadeias de abastecimento da defesa. No âmbito do «Plano de Cooperação Setorial sobre Competências», a Comissão apoiará a cooperação no setor da defesa para garantir que se tenham as competências e a capacidade tecnológica adequadas para gerar inovação. Acesso em 8 de março de 2018, em <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_en.htm>

23 A Comissão reforçará as condições para um mercado de defesa aberto e competitivo na Europa, para ajudar as empresas a operar além das fronteiras e ajudar os Estados membros a obter uma melhor relação custo-benefício em suas compras de defesa. Para tal, a Comissão avançará com a aplicação efetiva das duas diretivas relativas aos contratos no domínio da defesa e segurança e das transferências da UE, facilitará a participação transfronteiriça nos contratos públicos no setor da defesa, apoiará o desenvolvimento de normas industriais e promoverá a contribuição dos setores políticos, como os programas espaciais da UE, às prioridades comuns de segurança e defesa. Acesso em 8 de março de 2018, em <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_en.htm>

cláusula de solidariedade do artigo 222 do TFUE pode ser exercida a pedido das autoridades nacionais, informando o Parlamento Europeu. Estas são duas disposições legais muito importantes à luz das operações do tipo 3 e 4. Ambos exigem planejamento estratégico comum, investimento em P&D, aquisição cooperativa e interoperabilidade operacional e logística.

Desafios Estruturais e Organizacionais

À luz do aprofundamento da cooperação no domínio da defesa entre os 27 Estados membros, esta seção identifica os desafios que limitam o processo na sequência do Tratado de Lisboa. O artigo 4 (TFUE) estabeleceu 14 domínios de “competência partilhada”, mas as políticas externas, de segurança e de defesa comuns não estão entre elas. A PESC/PCSD não é uma responsabilidade exclusiva nem partilhada, pois é inteiramente governamental. De fato, e apesar dos avanços possibilitados por um conjunto de novas disposições legais, “a segurança e a defesa continuam a ser as mais ‘nacionais’ (e portanto intergovernamentais) de todas as áreas políticas, no sentido de que os EM da UE estão muito relutantes em renunciar à sua soberania em nome das organizações internacionais” (Keohane, 2012, p. 84). É por isso que a PESC/PCSD é abordada, principalmente no TUE, com referências institucionais no TFUE. O Documento de Reflexão da Comissão Europeia sobre o Futuro da Defesa Europeia (2017, página 11) afirma que “historicamente houve diferenças nas percepções de ameaças e nas culturas estratégicas. A natureza das ameaças também mudou ao longo do tempo. Agora, enfrentamos ameaças híbridas e transnacionais, bem como o impacto significativo dos conflitos nas regiões vizinhas. Um sindicato de segurança e defesa deve incentivar um alinhamento mais forte das culturas estratégicas, bem como um entendimento comum das ameaças e respostas apropriadas. Exigirá uma tomada de decisão e ação conjuntas, bem como uma maior solidariedade financeira a nível europeu.” É isso que nos motiva a argumentar que os desenvolvimentos estruturais e organizacionais devem aumentar o institucionalismo da UE vis-à-vis seu intergovernamentalismo e encorajar um nível mais elevado de partilha de encargos com um orçamento de defesa comum, de uma forma a substituir as preocupações nacionais. O desenvolvimento sustentável também requer capacidades proporcionais de segurança e defesa, que podem ser maximizadas por P&D comuns e cooperativas, aquisição conjunta e um mercado de defesa regulado e competitivo.

a) Necessidade de aumentar o institucionalismo da UE face ao seu intergovernamentalismo - Levando em consideração o princípio da atribuição e a necessidade de aprofundar a defesa da UE antes de a integrar, as instituições

da UE deveriam participar mais nos assuntos de defesa abordados no artigo 36 (TUE) e Artigo 222, n.º 3 (TFUE). A solução estabelecida pelo Tratado de Lisboa, confiar o SEAE ao Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e, ao mesmo tempo, servir como Vice-Presidente da Comissão Europeia, ligou diferentes perspectivas de segurança institucional. No entanto, isso não é suficiente. Vemos a extensão das competências do Parlamento Europeu no domínio da segurança e defesa (artigo 223 do TFUE), a criação de um Fundo Europeu de Defesa e uma maior participação da Comissão da UE e do Banco Central Europeu (artigo 282 do TFUE) na área do mercado de defesa como absolutamente fundamental. No que diz respeito à Comissão Europeia, o monitoramento do artigo 346 do TFUE (informação essencial no interesse da segurança) é particularmente importante, porque tem o potencial de desestabilizar o mercado e compensar a política no setor da defesa à luz do seu potencial para “extinguir” pequenas e médias empresas e, portanto, o coração da inovação. De acordo com o manual da PCSD (2012, página 87), outro tópico envolvendo a Comissão Europeia parecia ser o licenciamento de exportação para transferências de defesa. A Comissão propôs a substituição do sistema de licenças individuais por um sistema de licenças gerais, que abrangesse várias transações diferentes para as transferências intracomunitárias, sempre que os riscos de reexportação indesejada para outros países fossem firmemente controlados. Os Estados membros concordaram com essa diretiva porque, embora visasse harmonizar as regras e procedimentos para as transferências intracomunitárias, isso deixou os governos com margem de manobra. Os governos ainda teriam a responsabilidade de alocar licenças e não dariam à Comissão o poder de regulamentar as exportações de defesa para países fora da UE. A UE tem de se replicar em grupos de defesa de maior escala que facilitem investimentos e transferências de defesa, como o Franco-britânico, o Benelux e a Cooperação Nórdica de Defesa. Por que não um sistema de licenciamento de “lista negativa”? Por que não um mercado comum para equipamentos de defesa? Ian Bond (2014, p. 1) afirma o seguinte: “...Os Estados membros resistiram à consolidação e à criação de um mercado único eficaz na defesa por várias razões. Primeiro, apesar do fato de que a maioria dos Estados membros da UE também são aliados da OTAN, há uma falta de confiança entre eles²⁴: as nações continuam a adquirir nacionalmente porque estão preocupadas com a segurança do abastecimento em uma crise... em segundo lugar, os governos muitas vezes desejam proteger empregos em suas indústrias de defesa nacional, tanto para preservar habilidades

24 Ian Bond (2014, p. 1) - A UK MOD, apresentou, como evidência, ao Comitê de Defesa da Câmara dos Comuns, em maio de 2012, que “devemos ser capazes de operar, manter e atualizar certas capacidades de maneira eficaz, sem depender de outras pessoas”.

como para evitar o aumento do desemprego...” Em 2009, foram aprovadas duas diretivas: a Diretiva 2009/81/CE, relativa a contratos públicos de defesa e segurança, e a (2009/43/CE). Em 2016, a Comissão Europeia²⁵ propôs um Fundo Europeu de Defesa e outras ações para apoiar gastos mais eficientes dos Estados membros em capacidades conjuntas de defesa, fortalecer a segurança dos cidadãos europeus e fomentar uma base industrial competitiva e inovadora. Esse tipo de ativismo de defesa é bem visto, apesar das críticas do Reino Unido. Atualmente, as decisões da PESC/PCSD são instrumentos não legislativos e, por conseguinte, não estão sujeitas à jurisdição do Tribunal de Justiça da União Europeia (artigo 24 do TUE), com exceção dos artigos 40º (TUE) e 275 (TFUE) - medidas contra pessoas legais. Essa solução foi apresentada como um mecanismo de facilitação para evitar constrangimentos relativos à soberania e para o trabalho de facilitação política. O futuro da defesa da UE exige que algumas questões de defesa estrutural sejam de natureza legislativa. O mecanismo de abstenção construtiva (artigo 31, nffl 1 do TUE) e a cooperação reforçada no mecanismo de competências não exclusivas (artigo 20 do TUE) foram criados pelo Tratado de Lisboa, mas até a data apenas foram utilizados de forma limitada. A disposição 173 (TFUE) não tem qualquer referência especial à indústria de defesa, nem o artigo 179 (TFUE) faz qualquer referência à investigação, ao desenvolvimento tecnológico e ao espaço do ponto de vista da defesa. O futuro da segurança e defesa da UE exigirá a expansão de áreas de competência exclusiva para domínios como a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos. Além disso, será necessário simplificar as interações entre a Direção de Planeamento da Gestão de Crises do SEAE (CMPD), a Capacidade de Condução do Planeamento Civil (CPCC) e o Estado Maior da União Europeia (EMUE) para alcançar um elevado nível de integração.

b) Necessidade de um nível mais elevado de divisão de custos e orçamento comum no setor da defesa – o orçamento de defesa da UE sofre de DOZE grandes problemas: (1) O número de Estados membros que gastam menos de 2% do seu PIB em defesa. Em média, os Estados membros gastam 1,4% do seu PIB em segurança e defesa, mas 21 deles gastam menos do que a média. Em 2045, espera-se que toda a UE gaste menos de um quarto do orçamento de defesa declarado da China. Em 2013, apenas o Reino Unido, a Grécia e a Estônia gastaram 2% ou mais em defesa. De acordo com o EU-ROSAT, em 2015, os 28 Estados membros da UE destinaram 200 bilhões de euros de despesa pública para ‘defesa’, o equivalente a 1,4% do seu PIB. Isso é muito menos do que o gasto com proteção social (gastos equivalentes a 19,2%

25 Acesso em 8 de março de 2018, em <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_en.htm>.

do PIB em 2015), saúde (7,2%) ou educação (4,9%), mas significativamente maior do que o gasto público em recreação, cultura e religião (1,0%), proteção ambiental (0,8%) e serviços de habitação e comunidade (0,6%). No mesmo ano²⁶, apenas o Reino Unido e a Grécia gastaram 2% ou mais em defesa. Em termos absolutos, o Reino Unido foi o Estado que mais gastou em defesa (55 bilhões de euros em 2015). Isso equivale a mais de um quarto (27%) do total da despesa pública da UE com a defesa. O Reino Unido foi seguido pela França (38 bilhões, ou 19% do total da UE), Alemanha (30 bilhões, ou 15%) e Itália (20 bilhões, ou 10%). Juntos, estes quatro Estados membros representaram 72% do total das despesas de defesa na UE. (2) Alocação excessiva de recursos financeiros para gastos com pessoal e manutenção de instalações não operacionais. (3) A tripla alocação de recursos militares pela maioria dos Estados membros (OTAN, ONU e UE), resultando em uma tripla fragmentação de meios, má gestão operacional e alta pressão sobre os orçamentos nacionais de defesa. (4) Sub-alocação de recursos para a aquisição de equipamentos e P&D, resultando em sinergias ruins de aquisição. De acordo com a EDA²⁷, as despesas de aquisição de equipamento de defesa em colaboração em 2014 tiveram apenas uma expressão relevante tangível para a Bélgica, o Reino Unido, a França, a Alemanha, a Itália, a Espanha e a Suécia. (5) Diversificação de equipamentos, impondo uma carga excessiva de encargo orçamental e impedindo a interoperabilidade e as sinergias da logística conjunta²⁸. (6) As despesas de defesa em atividades operacionais decididas pela UE como “ações da União” continuam a ser uma contribuição nacional voluntária, na qual a grande maioria dos custos é suportada pelas autoridades nacionais. É urgente aliviar essa pressão sobre os orçamentos nacionais de defesa, pelo menos para todas as operações do tipo 2, bem como para algumas operações do tipo 1. (7) O não desenvolvimento de um mercado único de defesa europeu. (8) O fato de o “mecanismo Athena” cobrir menos de 10% das despesas operacionais

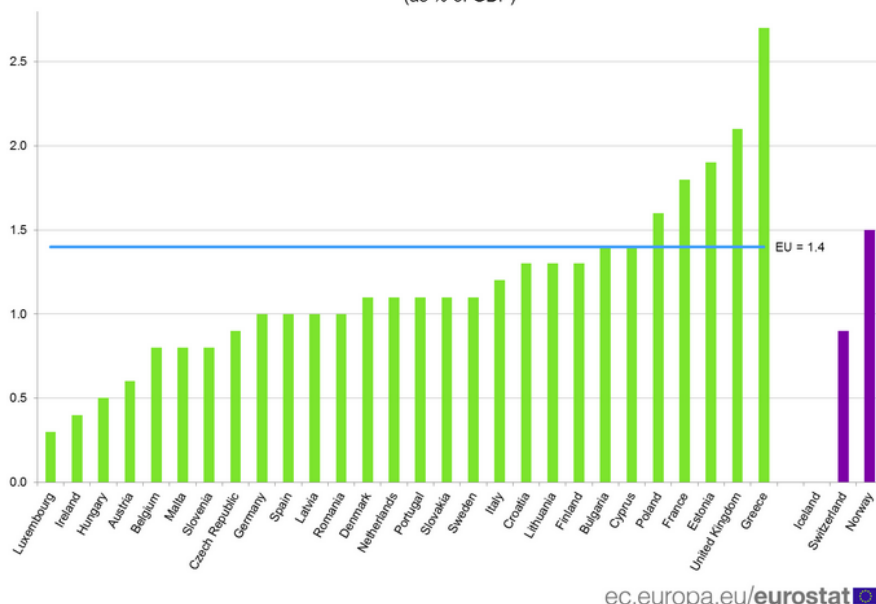
26 Acesso em 8 de março de 2018 em <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20170607-1>>.

27 Acesso em 8 de março de 2018 em <<https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal>>.

28 Segundo a Fonte: Instituto Internacional de Pesquisas para a Paz de Estocolmo (dados de 2016), Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (Military Balance 2017), Centro Europeu de Estratégia Política, Relatório de Segurança de Munique 2017, citado pela Comissão Europeia (2017, página 9), as marinhas europeias fazem uso de 29 tipos de navios, em comparação com os 4 tipos utilizados pela Marinha dos EUA. Os exércitos da UE usam 178 tipos de tanques de batalha principais ou veículos blindados, em comparação com 30 tipos usados pelo Exército dos EUA. Forças aéreas da UE usam 20 tipos de aeronaves, em comparação com 6 tipos utilizados pela Força Aérea dos EUA. De acordo com diferentes fontes, existem atualmente (2016) 7.451 tanques de combate, 2.013 aviões de combate, 518 navios de guerra, 128 navios de patrulha, 3 + 1 porta-aviões, 55 submarinos (21 nucleares) e 1.423.097 pessoal ativo na UE.

militares²⁹. (9) Sinergias de capacidade civil-militar fracas aplicadas à geração de força. (10) Exercício fraco das possibilidades oferecidas pelo agrupamento e compartilhamento³⁰. (11) O número reduzido de forças destacáveis e sustentáveis. (12) A redução geral do pessoal militar.

General government total expenditure on defence in the EU Member States, 2015
(as % of GDP)



29 O mecanismo abrange apenas as seguintes despesas: implementação e custos de funcionamento do QG, incluindo viagens, sistemas de informações de informática, administração, informações públicas, pessoal contratado localmente, implantação e hospedagem da sede da Força (FHQ); para forças como um todo, infra-estrutura, serviços médicos, evacuação médica, identificação, aquisição de informações (imagens de satélite); reembolsos para/da NATO ou outras organizações (por exemplo, ONU); alojamento e infra-estrutura, equipamentos adicionais essenciais, serviços médicos, aquisição de informações (inteligência em nível de teatro, reconhecimento e vigilância, incluindo vigilância aérea e terrestre e reconhecimento, inteligência humana); outras capacidades críticas em nível de teatro (proteção de minas, produtos químicos, biológicos, radiológicos e nucleares (CBRN), armazenamento e destruição de armas).

30 Com base em um documento de reflexão alemão-sueco sobre a intensificação da cooperação militar europeia em 2010 (a “Iniciativa de Ghent”), a EDA, juntamente com seus Estados membros, desenvolveu a iniciativa de compartilhamento. O conceito refere-se a iniciativas e projetos para reunir e compartilhar mais capacidades militares entre os Estados membros da UE. Em novembro de 2011, a AED propôs e os Ministros da Defesa adotaram uma lista inicial de onze prioridades de compartilhamento. Entre eles, destacam-se o reabastecimento aéreo, o programa de treinamento de helicópteros, a vigilância marítima e a célula de aquisição da Satcom Market da UE. Nos seus esforços para promover uma abordagem sistemática para a partilha, a AED propôs e os Ministros adotaram o “Código de Conduta sobre Partilha” em 19 de novembro de 2012. O Código inclui uma série de ações para apoiar os esforços cooperativos dos

c) A cooperação em matéria de defesa deve ser aprofundada em termos de P&D, apoio da indústria, aquisições conjuntas nacionais e internacionais e do mercado da defesa - O cerne da cooperação em matéria de defesa reside na capacidade de construir um mercado de defesa rentável e dinâmico. O mercado de defesa ocidental está encolhendo enquanto sua produção está se tornando mais significativa. Em contraste, a indústria de defesa da China está crescendo e em 2016 ficou em 8º lugar no contexto mundial devido ao crescente investimento em defesa na Ásia³¹. A UE já dispõe de boas estratégias, como a Investigação e Tecnologia de Defesa (EDRT), a Cooperação Europeia de Armamento (CEA) e a Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia (EDTIB). A AED lançou o Regime Intergovernamental para Aumentar a Concorrência no Mercado Europeu de Equipamentos de Defesa, o Código de Conduta para Compras em Defesa, o Código de Boas Práticas na Cadeia de Suprimentos e o Código de Conduta sobre Compensações. A UE necessita de mais parcerias com os programas da indústria e de investimento conjunto (JIP), como o Programa de Investimento Conjunto QBRN e o Programa de Investimento Conjunto da Proteção da Força. A UE também precisa levar muito a sério a Revisão Anual Coordenada da Defesa (CARD), que deve significar projetos mutuamente benéficos. Uma área com imenso potencial é a tecnologia de uso duplo, que tem vantagens competitivas comerciais. Armida van Rij identificou a linha de fundo (A primeira edição do European Defense

Estados membros da UE a desenvolver capacidades de defesa. As ações nele foram destinadas a integrar o compartilhamento nos processos de planejamento e tomada de decisões dos Estados membros. Eles deveriam ser implementados em uma base nacional e voluntária, de acordo com as políticas de defesa dos Estados membros. Em dezembro de 2013, o Conselho Europeu defendeu claramente o reforço da cooperação no domínio da defesa e congratulou-se com os progressos alcançados pelo Código de Conduta da Agência relativo ao Pooling & Sharing. Além disso, durante o Conselho de Direção de novembro de 2014, os Ministros da Defesa adotaram um Quadro de Políticas para promover uma cooperação de defesa mais sistemática e a longo prazo, conforme mandatado pelo Conselho Europeu de dezembro de 2013.

31 O recém-lançado Market Potential Index de Jane classifica as proficiências industriais de quase 100 mercados de defesa em todo o mundo. Utilizando uma metodologia única, avalia a sofisticação tecnológica e escala de competências industriais de defesa nos domínios terrestre, marítimo, aéreo e eletrônico para produzir um ranking global. O Índice de Potencial de Mercado de Jane avalia o status e o apelo de 93 mercados de defesa baseados em fatores que incluem investimento em defesa, capacidades industriais de defesa, procedimentos e protocolos de aquisições, mecanismos de comércio, status de embargo e considerações políticas, econômicas e de segurança. Cada mercado é classificado dentro de 36 classificações, com pontuação de 0 (baixa) a 5 (alta), um apelo positivo ou negativo. A pontuação da China foi de 3,8 em 2017, a do Japão de 3,7 e a da Austrália de 3,6. Acesso em 8 de março de 2018 em <<http://www.janes.com/article/76191/china-s-defense-industry-is-fastest-growing-in-asia-according-to-new-market-potential-index-de-jane-s-por-ihs-market>>;

Industry Summit, 2017),³² quando destacou o papel da indústria de defesa e da AED, chamando-os de “parceiros estratégicos” e afirmando a importância do envolvimento através de um diálogo estruturado. Este compromisso tem de ser integrado em atividades mais amplas da EDA para ser eficiente e será fundamental para o desenvolvimento da autonomia estratégica da Europa. Portanto, deve haver maior apoio às indústrias, construindo parcerias além das fronteiras e melhorando as atividades de compartilhamento de informações para fortalecer as PMEs e facilitar seu acesso ao mercado. O futuro da defesa da UE dependerá em muito da vontade de investir conjuntamente no mercado da defesa, de promover inovações viradas para o futuro e de investir em investigação e desenvolvimento. Uma indústria de defesa bem desenvolvida e um mercado de defesa dinâmico não só terão o potencial de dar autonomia estratégica à UE, como também serão do interesse da PCSD e da OTAN.

d) Representação Externa da UE - Um dos componentes dos mecanismos de segurança e defesa da UE é a sua representação externa. Como o uso do poder duro é um instrumento da política, a proximidade e o contato permanente dos representantes políticos é relevante para nossa discussão. Assim, de acordo com o artigo 221.º do TFUE, as delegações da UE em países terceiros e organizações internacionais representam a UE. No entanto, a representação ativa da UE não significa necessariamente uma única entidade representativa. Na realidade, os estados membros são apenas obrigados a coordenar a sua ação nas organizações internacionais (artigo 34.º do TUE) e a cooperar estreitamente com a UE (artigo 221.º, n.º 2 do TUE). Além disso, os Estados membros têm o direito de exercer representação externa e de estabelecer missões diplomáticas e consulares por conta própria (artigo 35 do TUE). A representação externa da UE tem sido historicamente fragmentada, espelhando a estrutura de pilares. A CEE e, posteriormente, a CE não fizeram qualquer referência explícita à representação externa da Comunidade. No entanto, o artigo 116 do Tratado de Roma (CEE) fez com que os Estados membros, no âmbito das organizações internacionais de caráter econômico, procedessem apenas mediante uma ação comum. No artigo 211.º do TUE, o Tratado que institui a CE esclarecia que a Comissão é a guardiã do direito comunitário, enquanto o artigo 282º do TUE conferia à Comissão poderes para representar a Comunidade nos seus Estados-Membros (dimensão interna). Ao longo do tempo, a Comissão desenvolveu a sua rede de delegações da Comissão no estrangeiro, que a representam em países terceiros e organizações internacionais - uma rede que o Tratado de Lisboa transformou em delegações da UE. Antes do Tratado de Lisboa, na matéria da PESC, a presidência rotativa

³² Acesso em 10 de março de 2018 em <http://defencesummit.eu/mailling/EUDE-FENCE_2018_plaquette.pdf>.

também era responsável pela representação da União Europeia (Kuijper et al., 2013, página 23-25). Este já tinha sido o caso da Cooperação Política Europeia, como mencionado anteriormente. Até à entrada em vigor do Tratado de Amsterdã, a representação externa centrou-se na Comissão e na Presidência, à luz do princípio da separação entre questões relacionadas com a PESC e não relacionadas com a PESC. O Tratado de Amsterdã introduziu o Alto Representante para a PESC, mas não alterou esta situação. Da mesma forma, e apesar do facto de um conjunto de inovações ter sido incluído no Tratado de Lisboa, foi mantido o princípio da separação entre questões relacionadas com a PESC e não-PESC, pelo que a PESC surgiu como uma representação inter-governamental, especificamente através do Presidente. do Conselho Europeu e da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança / Vice-Presidente da Comissão. A AR/VP da Comissão foi uma das principais inovações do Tratado de Lisboa, fundindo a anterior posição do Alto Representante para a PESC com o Comissário responsável pelas relações externas e envolvendo-se mais estreitamente na Comissão, atuando como Vice-Presidente ao mesmo tempo. Além disso, a AR / VP tem poder de proposta perante o Conselho para nomear Representantes Especiais, como no caso da representação da UE na ONU (Kuijper et al., 2013, página 28-29). Por conseguinte, as matérias não relacionadas com a PESC são representadas pela Comissão Europeia, como anteriormente. Mas quem representa realmente a União Europeia externamente? O Presidente do Conselho Europeu tem poder de representação da UE perante os Chefes de Estado e de Governo nas matérias relacionadas com a PESC; a AR / VP detém o poder de representação da UE a nível ministerial e para a administração corrente das questões relacionadas com a PESC; a Comissão domina a representação externa da UE em todas as matérias não relacionadas com a PESC; os Representantes Especiais³³ têm poder de representação de acordo com seus mandatos; As delegações da UE representam a UE no estrangeiro na sua totalidade e não apenas a Comissão; e, finalmente, a Comissão tem o poder de representar a UE em processos judiciais.³⁴ Os poderes de representação da UE são apresentados no seguinte

33 Acesso em 8 de março de 2018 de <http://eeas.europa.eu/policies/eu-special-representatives/index_en.htm>.

34 Estas delegações estão sob a autoridade da AR / VP de acordo com o artigo 221.º, n.º 2, do TFUE e representam a União no estrangeiro na sua totalidade e não apenas a Comissão, como costumava ser o caso (n.º 1 do artigo 221.º do TFUE; decisão - Decisão 2010/427 / UE do Conselho, de 26 de julho de 2010, que estabelece a organização e o funcionamento do SEAE, 3.8.2010, Jornal Oficial da União Europeia L 201/30). É por este motivo que recebem instruções da Comissão dos Direitos do Homem para questões relacionadas com a PESC ou da Comissão sobre políticas que não são da PESC. Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013, p. 31).

quadro:

Quem representa externamente a União Europeia?³⁵

Nível/Questão	PESC Assuntos relacionados	Não PESC Assuntos relacionados	Processos Judiciais
Chefe de Estado e Governo	Presidente do Conselho (15 e 5 do TUE)	Presidente da Comissão Europeia (17 TUE)	Não existe uma referência explícita nos tratados da UE à capacidade de se sujeitar a litígios internacionais vinculativos, nem a quem é responsável pela representação da UE nesses litígios. No entanto, os acordos celebrados com Estados terceiros fornecem mecanismos de solução de controvérsias por corte, tribunal ou por arbitragem de terceiros. Isto tornou-se uma prerrogativa da Comissão. ³⁶ Em relação à Corte Internacional de Justiça (CIJ), somente os Estados têm comparência perante a Corte. No entanto, os Artigos 34 §2 e 66 §2 do Estatuto do TIJ concedem às organizações internacionais, sob certas condições, o direito de intervir. ³⁷
Ministerial	Alto Representante Vice-Presidente ³⁸ (27 §2 TUE)	Comissários e AR/VP atuando como Vice- Presidente da Comissão Europeia	
Em terceiros países, organizações internacionais e fóruns multilaterais	Representantes Especiais (33 TUE)		
	Delegações da UE e Conselho Rotativo de Presidência da União Europeia ³⁹		
Administrativo	SEAE (27 e 3 TUE)	Comissão serviços SEAE serviços HQ	

35 Adaptado de Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013, páginas 46 e 62).

36 F. Hoffmeister (2012, Volume II, páginas 80-81).

37 Corte Internacional de Justiça (2009). Caso relativo à delimitação no Mar Negro (Roménia v. Ucrânia), acórdão de 3 de Fevereiro de 2009, §3.

38 “Abandonar algumas das terminologias constitucionais, como o Gabinete do Ministro dos Negócios Estrangeiros - em vez disso, continuamos a ter um” mero “Alto Representante ... poderia sugerir àqueles que não conhecem a UE que a sua política externa ainda está na sua infância”, Piet Eeckhout (2011, p. 3).

39 A presidência do Conselho é rotativa entre os Estados-Membros da UE de seis em seis meses. Durante este período de seis meses, a Presidência gerencia reuniões em todos os níveis do Conselho, contribuindo para assegurar a continuidade do trabalho da UE no Conselho. Os estados-membros que detêm a presidência trabalham em estreita colaboração em grupos de três, chamados “trios”. Este sistema foi introduzido pelo Tratado de Lisboa em 2009. O trio define metas a longo prazo e prepara uma agenda comum que determina os tópicos e as principais questões que serão abordadas pelo Conselho durante um período de 18 meses. Com base nesse programa, cada um dos três países prepara seu próprio programa semestral mais detalhado. Acesso em março de 2018, em: <<http://www.consilium.europa.eu/council/what-is-the-presidency?lang=pt>>.

Em suma, a representação externa da UE não é unificada e é a qualidade da questão (PESC ou não PESC) que impulsiona a atribuição do poder de representação à posição adequada dentro da estrutura da UE. Espera-se que esta situação persista enquanto a PESC e a PCSD permanecerem principalmente intergovernamentais.

Conclusões e Recomendações de Políticas

If Europe does not take care of its own security, nobody else will do it for us. A strong, competitive and innovative defence industrial base is what will give us strategic autonomy.

The Head of the European Commission, Jean-Claude Juncker

Investir em segurança e defesa é garantir a autonomia estratégica para a UE. O propósito das melhorias de segurança e defesa não é transformar a UE em uma potência militar. Pelo contrário, a UE continuará a ser uma potência civil, exercendo o poder brando, mas com uma capacidade militar proporcional para reforçar sua capacidade de contribuir para a segurança de todos os Estados membros e globalmente. Além disso, todo e qualquer estado membro deve oferecer uma contribuição razoável para a autodefesa coletiva. Na Cúpula de Bratislava, em setembro de 2016, os líderes de 27 Estados membros declararam: “Precisamos que a UE não apenas garanta a paz e a democracia, mas também a segurança de nosso povo.” Tendo em conta os desafios geopolíticos e geoeconômicos, concordaram com a necessidade de reforçar a cooperação da UE em matéria de segurança e defesa externas. O Conselho Europeu de dezembro de 2016 deverá “decidir sobre um plano de execução concreto em matéria de segurança e defesa e sobre a melhor forma de utilizar as opções dos Tratados, especialmente no que diz respeito às capacidades”. O Conselho Europeu reafirmou o seu empenho na Estratégia de Segurança Interna da União Europeia para 2015-2020. Abordou também o reforço da cooperação da UE em matéria de segurança e defesa externas. Em particular, os Chefes de Estado ou de Governo concentraram-se em três prioridades: a Estratégia Global da UE no domínio da segurança e defesa; o Plano de Acção Europeu de Defesa; e a implementação do conjunto comum de propostas na sequência da Declaração Conjunta UE-NATO assinada em Varsóvia em julho de 2016. Em um parecer conjunto proferido antes do Conselho Europeu, o Presidente Donald Tusk, o Presidente Jean Claude-Juncker e o Secretário-Geral da NATO, Jens Stoltenberg destacou a importância da cooperação entre as duas organizações: “Mais do que nunca, num mundo em

mudança, o soft power não é suficiente. A segurança começa em casa e é por isso que a UE está empenhada em fazer mais para proteger e defender os seus cidadãos, e para ajudar os estados membros que são aliados a desempenhar o seu papel na OTAN”⁴⁰.

De fato, as capacidades de segurança e defesa estão no centro do problema. Eles dependem de quatro fatores vitais: áreas de interesse estratégico, tipos de missões, sinergias dos Estados membros para criar economias de escala e um mercado de defesa competitivo. O Tratado de Lisboa introduziu novas disposições viáveis para obter ganhos de cooperação. Entre outras instituições, a Comissão Europeia e a Agência Europeia de Defesa parecem ter papéis fundamentais em termos de I & D e de contratos conjuntos. Mas isto não é o suficiente. Os estados membros da UE simplesmente não estão gastando o suficiente em defesa e, portanto, os fundos são escassos, o dinheiro é frequentemente gasto e as ineficiências se acumulam devido a fraquezas operacionais e de aquisições. Além disso, os receios soberanos, especialmente em relação à confiança mútua, à segurança do aprovisionamento, ao desemprego e à competitividade do sector privado, resultam na fragmentação do mercado europeu da defesa. A redução geral dos orçamentos da defesa (pelo menos depois de 2008), o aumento dos custos de equipamento e pessoal, a existência de monopólios ou oligopólios a nível nacional e a incapacidade de explorar economias de escala a nível da UE são a causa das ineficiências dos contratos públicos. A UE necessita de ciclos integrados de planeamento de defesa entre os estados membros e harmonizados entre a PCSD e a OTAN. A cooperação em defesa deve se tornar o modo padrão na UE. No entanto, isso não significa que não haja espaço para projetos de interesse nacional exclusivo; ao contrário, os estados membros devem ter a garantia de realizar tais projetos. Investir na indústria de defesa e estabelecer as políticas certas para alavancar o mercado de defesa da UE funcionará como um atalho para superar as disparidades estratégicas entre os estados membros da UE. Investir em segurança e defesa é uma estratégia vantajosa para todos.

As universidades europeias devem investir em educação de segurança e construir uma narrativa positiva que promova pesquisa e publicação. Eles devem receber incentivos para desenvolver tecnologias de uso duplo. A Agência Europeia de Defesa, o Instituto de Estudos Estratégicos e o SEAE continuarão a ter um papel central no reforço da defesa, mas as instituições da UE devem ter mais competências em matéria de segurança e defesa. Um número mínimo de questões relacionadas com a PESC e a PCSD deveria ser de natureza legislativa e, portanto, parte das suas competências partilhadas.

40 Acesso em 8 de março de 2018, em: <<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/12/15/>>.

É hora de considerar uma única fronteira europeia externa e uma força unida da Guarda Costeira. Chegou o momento de reforçar a Agência Europeia Antiterrorista da Europol. A criação do centro de satélites da UE constituiu um importante passo em frente na construção de conhecimentos credíveis da UE em matéria de informação. É hora de buscar uma maior integração dos ativos de inteligência dos estados membros da UE, especialmente nas operações de tipo 1 e 2. Segurança e defesa exigem um bom nível de representação e o desenvolvimento contínuo de parcerias estratégicas.

A UE tem uma capacidade natural para o multilateralismo, mas este fato não é capaz de reduzir a fragmentação excessiva de ativos nem diminuir as despesas sem capacidade operacional. A UE precisa deter certo grau de autonomia estratégica em relação à OTAN, exercendo planejamento estratégico complementar e concorrente, mas harmonizado, e divisão de tarefas. Finalmente, a única maneira de a UE estar bem preparada para enfrentar a próxima crise é agir agora. O desenvolvimento da cooperação em segurança e defesa é um processo contínuo, mas não pode diminuir. Essa tem que ser a pedra fundamental de desenvolvimentos futuros na UE.

REFERÊNCIAS

- Bishoyi, Saroj (2016). Geostrategic Imperative of the Indo-Pacific Region - Emerging Trends and Regional Responses, *Journal of Defence Studies*, Vol. 10, No. 1, January–March 2016, pp. 89–102
- Bond, Ian (2014). *The EU and Defence Procurement*, Centre for European Reform.
- Cebeci, Münevver (2011). *Issues in EU and US foreign Policy*, Lexington Books.
- Cottey, Andrew; Niall Duggan (2016). China-EU Relations in Global Security Governance. A Study of Sino-EU Cooperation and Conflict in United Nations (UN) Peacekeeping. *Paper presented at the UACES 46th Annual Conference*, London, 5-7 September 2016.
- Dorussen, Han; Christiansen, Thomas; Kirchner, Emil (2017). Security Cooperation in EU-China Relations - *Paper prepared for presentation at the 2017 Conference of the European Union Studies Association*, Miami, 4-6 May 2017.
- Dover, Robert (2010). *The European Union Politics*, Oxford.
- Eeckhout, Piet (2011). *EU External Relations Law*. 2nd Edition, Oxford University Press.

- European Commission (2016). *European Quality Survey*, EU Publications Office.
- European Commission (2017). *Reflection Paper on the Future of European Defence*.
- European Commission (2017). *The Future of European Defence – The future of 70 years of lasting peace*.
- Gaspar, Carlos (2017). *A Balança da Europa*, Aletheia Editores.
- Hoffmeister, F. (2012). The European Union and the Peaceful Settlement of International Disputes, *Chinese Journal of International Law*, Volume 11, pages 80-81.
- International Court of Justice (2009). *Case concerning delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine)*, Judgment of 3 February.
- International Institute for Strategic Studies (2017). *Military Balance*.
- Kagan, Robert (2003). *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Knopf Doubleday Publishing Group.
- Keohane, Daniel (2012). *CSDP Handbook*, Publication of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
- Kirchner, Emil J.; Christiansen, Thomas; Dorussen, Han (2016). *Security Relations between China and the European Union: From Convergence to Cooperation*, Cambridge University Press.
- Kuijper, Pieter Jan; Wouters, Jan; et al. (2013). *The Law of EU External Relations*. Oxford University Press
- Leandro, Francisco (2016). *Macau SAR and EU - Two Subjects of International Law*, Rui Cunha Foundation.
- Menon, Anand (2009). *International Affairs*, London, 85:2, pages 227-246.
- Nye, Joseph (2004). *Soft Power – the means to success in World Politics*, New York, Public Affairs.
- Smith, Michael; Huaixian, Xie. (2010). The European Union and China: The Logics of Strategic Partnership, *Journal of Contemporary European Research* 6(4): 432 – 448.
- Vasconcelos, Álvaro (2009). *What ambitions for European Defence in 2020?* Paris, EUISS.

RESUMO

Este artigo aborda questões sobre o poder brando da UE, e por quais motivos ele é insuficiente e como isso pode ser mudado. Isto é feito na tentativa de lançar luz sobre o estado atual do setor de defesa da União Europeia. O artigo trata especificamente dos desafios políticos, estratégicos, estruturais e organizacionais. Propõe, ainda, vias de desenvolvimento para o reforço das capacidades de defesa comuns, face ao atual estágio das principais ameaças e à paridade de candidatos estratégicos, como os EUA, a República Popular da China e a Federação Russa. Por fim, o artigo identifica recomendações de políticas concretas para um processo sustentável de cooperação-integração a longo prazo, compatível com o exercício das 27 soberanias nacionais da UE. Os métodos de pesquisa são embasados por pesquisas qualitativas e apoiados por entrevistas semiestruturadas. Discussões do seminário e pontos-chave também foram incorporados à versão final.

PALAVRAS-CHAVE

União Europeia; Segurança; Defesa; Futuro; OTAN; PESC; PCSD.

Recebido em 17 de dezembro de 2018.

Aprovado em 22 de março de 2019.

Traduzido por Gabriela Ruchel

REVELANDO OS ESFORÇOS DE PAZ DA NIGÉRIA DURANTE O SEGUNDO CICLO DO CONFLITO LIBERIANO

Segun Oshewolo¹

Introdução

A Nigéria pós-colonial tornou-se uma importante protagonista na prevenção, gestão e resolução de conflitos internacionais. As operações de paz representam um componente importante da política externa geral da Nigéria, que enfatiza o interesse nacional, a paz mundial, a amizade e a cooperação. A participação da Nigéria em operações internacionais de paz começou oficialmente na independência, quando o país participou da missão de paz do Congo sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU) (Obasanjo 2007; Akintola 2007; Agbu 2007). Desde então, a Nigéria tem estado envolvida nos vários níveis das operações internacionais de paz. Estes incluem desdobramentos sob as plataformas da ONU, Organização da Unidade Africana/ União Africana (OUA/UA), Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e do Grupo de Monitoramento da CEDEAO (ECOMOG), e outros acordos bilaterais. A Nigéria participou dos processos de paz no Líbano, Chade, Angola, Namíbia, Camboja, Iugoslávia, Somália, Ruanda, Libéria, Serra Leoa, entre outros (Alli 2012). Ao longo dos anos, “a Nigéria empregou forças de várias intensidades, desde missões de observadores geralmente compostas por poucos homens e unidades menores, a batalhões e forças do tamanho de divisões” (Oluyemi-Kusa, 2012, p. 137).

Conforme explicado por Akintola (2007, p. 77), o papel da Nigéria nas operações internacionais de paz “mudou qualitativamente de um participante para um iniciador”. A razão é que o país aparece não apenas como proemi-

¹ Professor no Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais, Landmark University, Omuaran, Nigéria. Publicou amplamente em suas áreas de interesse de pesquisa que incluem política externa e diplomacia, democratização, política ambiental e estudos de gênero. Seus artigos recentes foram publicados na *The Round Table* e na *African Identities* - ambas revistas indexadas pela Scopus. E-mail: segunoshewolo@yahoo.com

nentemente nas operações de paz da ONU, mas também conseguiu ser bem sucedido em liderar as operações de paz na África ao mobilizar outros países da região. As missões de paz da Nigéria na África normalmente envolvem mediadores, a força policial nigeriana e membros das forças armadas (Gbor 2007; Musa 2010). O Exército Nigeriano, como um componente das Forças Armadas da Nigéria, “tem carregado o maior fardo das operações de paz para as quais a Nigéria, e por extensão os militares nigerianos, foi convidada desde a independência do país em 1960” (Gorb 2007, p. 61). Na África, a abordagem da Nigéria para a segurança regional tem sido amplamente influenciada pela definição de seu papel nacional nas relações internacionais continentais. A partir da concepção deste papel, os líderes políticos nigerianos entendem o país como um líder natural na África, com a responsabilidade de promover e proteger os interesses do continente (Alli 2012; Oshewolo 2018; Saliu & Oshewolo 2018). Além disso, acredita-se que a segurança da Nigéria esteja ligada a de outros estados africanos fundamentalmente por conta de ligações culturais e históricas (Alli 2012).

Após o encerramento da missão na Libéria, em 30 de março de 2018, depois de 15 anos de implantação e o reconhecimento do presidente Olusegun Obasanjo como ator principal nos esforços de estabilização na região, é importante realizar um estudo sobre o papel desempenhado pela Nigéria no processo de paz da Libéria sob as bandeiras da Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL) e da Missão da CEDEAO na Libéria (ECOMIL). Após anos de ditaduras militares e a consequente desorientação da diplomacia africana na Nigéria, o surgimento do presidente Obasanjo, em 29 de maio de 1999, como líder democraticamente eleito, conduziu o país a uma nova era de renascimento diplomático na África. Sua administração deveria oxigenar a diplomacia africana e fazer contribuições significativas para encarar os desafios de segurança enfrentados pelo continente.

A Libéria - vizinha oeste-africana da Nigéria - foi um dos países que passou por convulsões políticas internas na época. Considerando o desejo do presidente Obasanjo - expresso através dos seus discursos de política externa - de abordar as preocupações de segurança da África, este estudo foi desenhado para examinar a eficácia das campanhas de paz da Nigéria durante o segundo ciclo do conflito na Libéria. Para realizar essa tarefa, o trabalho adotou as fontes secundárias e a técnica de entrevista para fins de coleta de dados. Os informantes-chave foram selecionados usando o procedimento de amostragem intencional². O método de análise de dados é a análise temática descritiva.

2 Os informantes-chave do estudo incluem o Embaixador (Professor) Akinjide Osuntokun (Assessor Honorário de Política Externa do presidente Olusegun Obasanjo e membro do Conselho Assessor Presidencial de Relações Internacionais), Embaixadora (Professora) Alaba

A Retórica de Paz do Presidente Obasanjo na África

Para dar sentido aos esforços de paz da Nigéria na África sob o presidente Olusegun Obasanjo, o estudo concentrou-se em alguns de seus discursos de política externa enquanto estava no cargo. Esses discursos ofereceram informações valiosas sobre a posição de política externa do presidente em relação à África. O uso de ornamentação verbal por um líder, particularmente por meio de discursos de política externa, é sugestivo de suas convicções e idiossincrasias sobre como o governo ou as relações internacionais devem ser organizadas. Embora as evidências históricas possam sugerir que o que os líderes “dizem” nem sempre se traduz no que “fazem”, os discursos do líder e as opiniões expressas através deles são amplamente consideradas como o reflexo oficial da política nacional. Eles também são, em grande parte, um bom indicador de posições de política externa (Fawole 2000; Oshewolo 2018). Por meio dos seus discursos em fóruns africanos e extra-africanos, o presidente Obasanjo expressou claramente o compromisso da sua administração com a paz e a estabilidade da África. Portanto, um componente importante da diplomacia africana da Nigéria sob Obasanjo foi a promoção da paz e estabilidade (agosto de 2016; Fawole 2016; agosto de 2016; Ajayi 2016; Osuntokun 2016).

Pouco depois de sua posse como presidente da Nigéria, em 1999, Obasanjo descreveu a África como um continente devastado por conflitos, onde o som das armas era mais audível do que a voz da razão. Ele deixou claro para outros líderes africanos que seria moralmente repreensível ficar de braços cruzados e permitir que as pessoas continuassem a sofrer por conta desses problemas (Obasanjo, 1999). Durante a cúpula do milênio das Nações Unidas em Nova York, no ano 2000, Obasanjo expressou sua repulsa pela persistência de conflitos no continente. Ele observou que esses conflitos foram muito devastadores, resultando na destruição de vidas e infraestrutura básica, tendo efeitos deletérios sobre os membros mais fracos da sociedade, como crianças e mulheres (Obasanjo, 2000a). Em outro fórum, Obasanjo observou que, de todos os problemas enfrentados pelo continente, o mais intratável foi a proliferação de conflitos internos. Eles impuseram pesados custos sociais e econômicos aos governos, criaram o ônus dos fluxos de refugiados, interromperam as atividades

Ogunsanwo (Departamento de Relações Internacionais, Lead City University) , Ibadan, Estado de Oyo), Capitão Sadeeq Garba Shehu (Ministério da Defesa da Nigéria e Comissão da UA, Adis Abeba, Etiópia), Embaixador Jaiyeola Joseph Lewu (Embaixador aposentado e principal ator nos processos de paz na África Ocidental sob o presidente Obasanjo), Professor Osisioma Nwolise (Departamento de Ciência Política, Universidade de Ibadan), Professor Alade Fawole (Departamento de Relações Internacionais, Universidade Obafemi Awolowo, Ife), Professor Solomon Akinboye (Departamento de Ciência Política, Universidade de Lagos), Professor Kunle Ajayi (Departamento de Ciência Política) , Ekiti State University, Ado-Ekiti).

econômicas e os fluxos de investimento devido ao clima geral de medo associado aos conflitos (Obasanjo, 2000b).

O presidente Obasanjo sustentou que as nações da África não poderiam se desenvolver se os conflitos internos não fossem adequadamente administrados. Ele observou que os problemas de segurança e estabilidade prejudicariam a capacidade das nações africanas de alcançar a integração e a transformação socioeconômica (Obasanjo, 1999). Para ele, a paz não era apenas vital para a cooperação interestatal; era também uma condição essencial para o desenvolvimento (Obasanjo 2000b). Ao proferir seu discurso de aceitação após sua eleição como presidente da União Africana em 2004, destacou que enfrentaria de corpo e alma as situações de conflito na África, com vigor e determinação renovados (Obasanjo 2004).

Novamente, depois de ceder a Península Bakassi a Camarões após o julgamento da Corte Internacional de Justiça (CIJ), o presidente Obasanjo sustentou que a Nigéria honrava o julgamento da CIJ, para promover a paz, segurança e estabilidade, a despeito de forte oposição dentro do país. Com essa decisão singular, ele afirmou que a Nigéria ensinara uma lição para a África e o mundo. A Nigéria havia demonstrado a possibilidade de resolver, sem guerras, um difícil problema de fronteira. Havia demonstrado valores de adaptação, tolerância, diálogo e compromisso com a paz (Obasanjo 2006). Devido à boa vizinhança e ao papel de irmão mais velho na sub-região da África Ocidental, a administração do presidente Obasanjo estava ainda mais preocupada com esta situação de segurança (Alli 2012; Oshewolo 2018). Para examinar a eficácia dos esforços de paz de sua administração na África, o estudo se concentrou no vizinho oeste-africano da Nigéria - a Libéria.

O Segundo Ciclo do Conflito Liberiano

A primeira guerra civil liberiana começou em 1989. Em resposta ao conflito, o presidente Babangida enviou “tropas nigerianas para lá, sendo elas a parte principal de um Grupo de Monitoramento da CEDEAO (ECOMOG) para acabar com a guerra entre o regime do presidente Samuel Doe e os rebeldes liderados por Charles Taylor”. Após a morte de Doe e o controle de grande parte do país por Taylor, a Nigéria foi “obrigada a aceitar uma eleição presidencial”, na qual Taylor obteve a maioria dos votos (Lliffe 2011, p. 218). Portanto, a rebelião contra o regime opressivo de Samuel Doe terminou com a eleição de Charles Taylor (um ator principal na guerra) como presidente da Libéria, em 6 de agosto de 1997. O fato de Taylor (o líder das forças rebeldes da Frente Patriótica Nacional da Libéria - FPNL) ter participado da eleição e saído vitorioso confirmou a neutralidade e imparcialidade da força de manu-

tenção da paz do ECOMOG liderada pela Nigéria na Libéria. Ele não só foi autorizado a ganhar a eleição e empossado como presidente, como também foi protegido pelas mesmas tropas do ECOMOG que atacou durante a guerra. Esta foi uma demonstração de um alto padrão moral na manutenção da paz internacional (Nwolise 2007).

As diversas narrativas que fornecem explicações para o primeiro ciclo do conflito receberam uma cobertura considerável na literatura (Johnson Sirleaf, 1991; Munive, 2011; Kieh, 2012; Call, 2010; Boas, 2014). O foco deste estudo, entretanto, está no segundo ciclo da guerra, que começou em 21 de abril de 1999. A celebrada paz que conduziu à vitória eleitoral de Charles Taylor por uma maioria de votos de 75% em uma eleição relativamente livre e justa logo entrou em colapso como um castelo de cartas (Call 2010). Na posse do presidente Olusegun Obasanjo como líder da Nigéria, em 29 de maio de 1999, a segunda guerra civil liberiana havia durado apenas 39 dias. Portanto, recaiu sob governo de Obasanjo o ônus para restaurar a paz na Libéria, devastada pela guerra (Fawole 2016). Kieh (2009, p.8) ofereceu um contexto conciso para a segunda guerra civil liberiana. Em sua proposição;

A guerra começou com ataques armados lançados por uma milícia soviética, os Liberianos Unidos pela Reconstrução e Democracia (LURD). O grupo era um amálgama de membros de algumas das antigas milícias envolvidas na primeira guerra civil da Libéria, membros descontentes da antiga Frente Patriótica Nacional da Libéria (FPNL), liderada por Taylor, e capitalistas em tempo de guerra com interesses na acumulação privada de capital. O LURD lançou seus ataques da Guiné, vizinho da Libéria ao norte... Em março de 2003, o âmbito da guerra foi ampliado quando o Movimento para a Democracia na Libéria (MODEL), uma organização substituta do LURD, se juntou à guerra contra Taylor. O MODEL lançou seus ataques armados da Costa do Marfim, o vizinho oriental da Libéria.

O autor também identificou os fatores que precipitaram a crise. Os fatores imediatos, das correntes subjacentes à crise relacionavam-se ao desempenho miserável de Charles Taylor no cargo. Isso se refletiu na convergência de questões como “bode expiatório étnico”, repressão política e mal-estar econômico. Então, novamente, os fatores contingentes foram necessários, mas não condições suficientes para que a crise ocorresse. Estes incluíram a incapacidade de desarmar, desmobilizar, reabilitar e reintegrar adequadamente os ex-combatentes na sociedade mais ampla; o fracasso em empreender uma reforma significativa do setor de segurança; e a recusa da administração Taylor em iniciar o processo de abordar as causas subjacentes da primeira guerra civil (Kieh 2009). Conforme articulado por Yoroms (2005), esses grupos re-

beldes também acreditavam que Taylor não venceu a eleição de forma justa. Eles alegaram que Taylor saiu vitorioso devido a um acordo especial com a CEDEAO.

Explicando ainda mais os precipitadores, George (2012) observou que Charles Taylor não conseguiu utilizar sua eleição como presidente para se transformar de senhor da guerra em chefe de Estado responsável. O pensamento, inicialmente, era de que a eleição de Taylor ofereceria oportunidades para a paz. Esperava-se que a vitória eleitoral de Taylor - que era um ator principal na crise - pusesse fim ao conflito e permitisse ao ECOMOG completar as tarefas finais de desarmar, desmobilizar, treinar, reorganizar e reintegrar os rebeldes nas forças armadas liberianas. Essas oportunidades foram, no entanto, desperdiçadas (Yoroms 2005). Ele se envolveu em malandragens políticas, forneceu apoio a rebeldes e dissidentes em Serra Leoa e Guiné, principalmente para incrementar seu comércio ilegal de diamantes e, por isso, tornou-se o locus do conflito na região do rio Mano (Gambari 2005; George 2012; Nwolise 2016). Taylor demonstrou que sua intenção não era apenas governar a Libéria, mas também controlar regimes na extensão do rio Mano e construir um império para si na região (Yoroms, 2005). A combinação dos fatores imediatos e contingentes tornou inevitável a regressão da Libéria ao abismo da guerra. Pode ser difícil lembrar agora, mas a guerra de Taylor (sua dissidência durante o primeiro ciclo da crise e sua violenta opressão durante o segundo ciclo) foi brutal e produziu um imenso desastre humanitário (Lizza 2005).

As Motivações para a Intervenção

As fontes de dados revelaram que o governo do presidente Olusegun desempenhou um papel significativo no restabelecimento da paz na Libéria (Nwolise 2016; Fawole 2016; Ajayi 2016; Shehu 2018; Lewu 2018). Embora a intervenção da Nigéria tenha definido enormemente o resultado do conflito na Libéria, deve-se notar que o governo do presidente Obasanjo foi inicialmente cauteloso ao enviar tropas nigerianas. Essa atitude pode ser explicada. A Nigéria, no início, estava pouco disposta a mobilizar tropas devido ao enorme custo acumulado para o país durante o primeiro ciclo da guerra, sem o apoio do Ocidente e a perda de centenas de soldados nigerianos, o que tornou a intervenção socialmente impopular (BBC News, 4 de agosto de 2003; Shehu 2018).

Mais uma vez, apesar do papel estabilizador do ECOMOG na Libéria, Taylor recusou-se a honrar o mandato e permitir que o ECOMOG permanecesse na Libéria para realizar a reorganização do pós-guerra dos militares

liberianos (Lewu 2018). Depois que ele se tornou presidente, ordenou que o ECOMOG saísse da Libéria e o ECOMOG, liderado pela Nigéria, partiu sem cumprir a missão final do processo de manutenção da paz (Yoroms, 2005). A expressão de desaprovação de Taylor pela permanência do ECOMOG na Libéria levou à saída do último lote de tropas nigerianas do grupo, em 1999. Estas tropas - cerca de 60 - chegaram ao aeroporto de Abuja em outubro de 1999 e foram recebidas por Dupe Adelaja - Ministro de Estado da Defesa da Nigéria - e outros oficiais superiores do exército (Independent Online, 1999). A atitude de Taylor, portanto, adiou inicialmente o interesse do presidente Obasanjo na segunda guerra civil da Libéria (Yoroms 2005). Obasanjo também foi da opinião de que a comunidade internacional tinha o dever de intervir na Libéria. Como tal, o conflito não foi um problema a ser resolvido apenas pela CEDEAO (Yoroms 2005). No entanto, como a situação durante a segunda guerra civil liberiana se degenerou e a comunidade internacional não conseguiu intervir, a Nigéria foi forçada a responder enviando o primeiro grupo de tropas para apoiar os esforços de mediação, impedir um desastre humanitário e a disseminação do conflito para os Estados vizinhos, que já estavam sobrecarregados com um fluxo constante de refugiados oriundos da guerra civil (Dukule 2005; Obi 2009; Lewu 2018; The Liberian Connection, nd). Apesar da atitude cautelosa da Nigéria em relação às operações de paz na Libéria, a intervenção do presidente Obasanjo ainda era considerada muito imperativa por uma série de razões.

Em termos das motivações para a intervenção do presidente Obasanjo, George (2012, p. 381) observou que a crise na Libéria era “uma ameaça e um desafio à estabilidade política, paz e segurança da sub-região”. Explicando ainda mais o contexto, Fawole (2016) observou que, se a Nigéria não se envolvesse, isso significaria que os primeiros sete anos de sacrifício da Nigéria em mão-de-obra, recursos e diplomacia durante o primeiro ciclo da guerra teriam sido desperdiçados. Isso é o que Shehu (2018) chamou de teoria dos “custos irreversíveis”. Uma vez que muitos recursos humanos e financeiros haviam sido dispendidos na Libéria na época em que Obasanjo assumiu a liderança, era imperativo e lógico fazer esforços para tirar Taylor do poder no interesse da paz. Novamente, como os realistas argumentariam, o governo do presidente Obasanjo se envolveu na crise para demonstrar a posição de liderança da Nigéria ou o papel hegemônico na sub-região da África Ocidental. Em outras palavras, a crise na Libéria ofereceu à Nigéria a oportunidade de projetar suas capacidades militares e diplomáticas na sub-região. A intervenção teve mais a ver com a imagem de Obasanjo como um grande líder, seu desejo de deixar uma marca indelével na história da Nigéria, e as aspirações do exército nigeriano para melhorar seu status e valor como um ativo nacional e sub-regional

(Obi 2009). Como argumentado por Uba (2016), a Nigéria usou as plataformas da ECOMIL e da UNMIL para demonstrar suas credenciais de liderança na África e status diplomático dentro da comunidade internacional. A intervenção na Libéria pela administração civil de Obasanjo também foi justificada com base na promoção de “soluções africanas para problemas africanos” (Obi 2009, p. 122).

Os Esforços de Mediação e Manutenção da Paz na Libéria pela Nigéria

Em termos de forma, a intervenção da Nigéria na Libéria oscilou entre a mediação e a manutenção da paz. Os esforços de mediação da Nigéria - que culminaram na assinatura final de um acordo de paz abrangente em 2003 - envolveram principalmente o presidente Obasanjo e o mediador especial que ele nomeou, General Abdulsallam Abubakar (Alli 2012; George 2012; Fawole 2016; Ajayi 2016). O presidente Olusegun Obasanjo destacou os recursos diplomáticos da Nigéria para suspender todas as ações militares ofensivas entre facções em guerra e levá-las a um acordo negociado. Alguns dos informantes-chave observaram que a resiliência do presidente Obasanjo, que encontrou expressão em sua diplomacia de cessar-fogo, caracterizou todo o processo de paz. A Nigéria facilitou com sucesso a saída de Taylor do poder, supervisionou o abrangente acordo de paz, ofereceu a Taylor um asilo temporário na Nigéria e apoiou as eleições de 2005 pós-conflito (Osuntokun 2016; Fawole 2016; Nwolise 2016; Lewu 2018). Em março de 2002, como parte dos esforços de mediação da Nigéria, Abuja organizou uma Reunião Preparatória para a Conferência de Reconciliação Nacional da Libéria (LNRC). A reunião foi concebida como uma assembleia de funcionários do governo, líderes rebeldes e grupos da sociedade civil da Libéria para fortalecer os esforços do país, e como um precursor da Conferência de Reconciliação de Todos os Liberianos, agendada para ser realizada em Monróvia no final do ano. A reunião contou com a presença do presidente Olusegun Obasanjo, do representante de Abdoulaye Wade (presidente da CEDEAO), do Dr. Mohamed Ibn Chambers (Secretário Executivo da CEDEAO) e de outras figuras notáveis (The Perspective 2002; George 2012).

A reunião foi, no entanto, marcada pela ausência do presidente Taylor e outros líderes rebeldes. A Nigéria forneceu uma aeronave para levar os funcionários do presidente Taylor para Abuja; ele, contudo, se mostrou indiferente à oferta. A atitude morna de Taylor pode ser explicada. Taylor e seus funcionários erroneamente acreditavam que a Nigéria estava por trás das sanções

internacionais contra a Libéria. Sim, para apresentar um projeto de resolução para punir as sanções internacionais contra Taylor e a Libéria, o Alto Comissariado Britânico e o agente diplomático dos Estados Unidos, respectivamente, visitaram o Embaixador Olufemi Oyewole George em seu escritório para solicitar o apoio da Nigéria. Contudo, a Nigéria e outros membros da CEDEAO se mostraram preocupados em apoiar a proposta, optando por convencer Taylor a lidar com os seus erros políticos como uma questão de urgência (George 2012). Apesar da ausência de Taylor, o diálogo foi significativo na medida em que marcou claramente as condições pertinentes que deveriam ser satisfeitas antes que uma reconciliação genuína pudesse ser alcançada. Essas condições incluíam o estabelecimento de um cessar-fogo entre as partes beligerantes, o monitoramento efetivo do aparato de segurança nacional, a desmobilização, reabilitação e reintegração de dissidentes, e a criação de mecanismos eficazes para lidar com atos de impunidade (The Perspective, 2002).

À medida que a situação de segurança na Libéria se deteriorava, a CEDEAO continuou a sua intermediação, organizando outra rodada de conversações de paz em Acra, em 4 de junho de 2003, com o apoio da Nigéria e da comunidade internacional. Antes da cerimônia de abertura, os Chefes de Governo da CEDEAO presentes realizaram uma discussão privada com Taylor, durante a qual ele foi francamente repreendido. Após a discussão, Taylor declarou que estava pronto para abandonar o poder caso estivesse obstruindo o processo de paz (George 2012). Durante as negociações que se seguiram, o presidente Obasanjo enviou o general Abdulsallam Abubakar, ex-chefe de Estado nigeriano, o mediador especial apoiado por delegados da ONU, da UA e dos Estados Unidos, entre outros (Alli 2012). O general Abdulsallam Abubakar foi fundamental para alcançar o acordo de paz em Acra (Dukule 2005). Embora um acordo de cessar-fogo tenha sido firmado em 17 de junho de 2003, isso acabou quando as forças rebeldes entraram na capital, Monróvia, e novamente houve uma regressão à violência. Por conta disso, a CEDEAO, em uma cúpula em Dakar, em 2 de julho de 2003, decidiu mobilizar uma força militar da CEDEAO para restaurar a paz e facilitar a transferência de poder por parte de Taylor. Novamente, em 17 de agosto de 2003, as Nações Unidas autorizaram o estabelecimento de uma força multinacional na Libéria (Gambari 2005; George 2012).

Antes da chegada das tropas de paz da ONU, a Nigéria enviou 300 soldados para a Libéria, em 4 de agosto de 2003 (o que foi posteriormente aumentado para 1.500 soldados nigerianos sob a bandeira da ECOMIL) para servir como uma força de estabilização, separar as forças beligerantes e apoiar os prestadores de ajuda humanitária. Como uma força de vanguarda, a ECOMIL não deveria se envolver na execução, mas sim guiar ou manter a paz

(Morgan 2003; The Perspective 2003; The Liberian Connection nd; Yoroms 2005; Alli 2012). Enquanto a força das tropas da ECOMIL estava um pouco acima de 3.000, a Nigéria contribuiu com cerca de metade. Outras tropas vieram do Senegal, Mali, Benin, Gana, Gâmbia, Guiné-Bissau e Togo. Mais uma vez, os oficiais nigerianos receberam responsabilidades de liderança na ECOMIL. Enquanto o brigadeiro-general Festus Okonkwo serviu como comandante da força da ECOMIL, o Coronel Mark Nyoyoko estava encarregado das operações (BBC News, 9 de setembro de 2003; CNN International, 2 de agosto de 2003; The Liberian Connection, nd; the Perspective 2003; United Nations 2005 Uba 2016).

Além disso, profundamente preocupado com o crescente conflito na Libéria, o Conselho de Segurança da ONU (CSNU), em sua 4803^{ff}i reunião, em 1 de agosto de 2003, adotou a Resolução 1497, autorizando o envio de uma força multinacional na Libéria. Enquanto 12 países votaram a favor da Resolução, nenhum votou contra. A França, a Alemanha e o México abstiveram-se na votação. A resolução descreveu a situação na Libéria como uma ameaça à paz internacional e à estabilidade na África Ocidental e, portanto, autorizou a criação de uma força multinacional para apoiar a implementação do acordo de cessar-fogo de 17 de junho de 2003 e ajudar a manter a segurança na Libéria pós-Taylor (Conselho de Segurança das Nações Unidas 2003a; CNN International, 2 de agosto de 2003; Gambari 2005). Mais ainda, a fim de prover apoio adequado para assistência humanitária e de direitos humanos, reforma de segurança e implementação do processo de paz, o Conselho de Segurança da ONU, em sua 4830^{ff}i reunião, em 19 de setembro de 2003, adotou a Resolução 1509, que estabelece a Missão da ONU na Libéria. (UNMIL).

Em cumprimento ao pedido do Conselho de Segurança da ONU, o Secretário Geral da ONU transferiu a autoridade da ECOMIL para a UNMIL, em 1 de outubro de 2003, e as tropas foram transportadas para as forças de paz da ONU (Conselho de Segurança das Nações Unidas 2003b; Gambari 2005). Mesmo sob a bandeira da UNMIL, os contingentes nigerianos permaneceram muito ativos e foram considerados a face da missão (Uba 2016). Um nigeriano, tenente-general Joseph Olorunbon Owonibi, que tinha sido o vice-comandante da força e observador militar chefe da UNMIL desde novembro de 2003, também foi nomeado em 2005 como Comandante da Força da UNMIL pelo Secretário Geral (Nações Unidas 2005).

A campanha de paz da Nigéria na Libéria foi aplaudida tanto pelo povo da Libéria como pela comunidade internacional (Nwolise 2016; Ajayi 2016). Devido ao escalonamento do conflito e ao fracasso da comunidade internacional em intervir cedo, o primeiro grupo de tropas nigerianas enviadas para a Libéria foi calorosamente recebido pelos moradores da capital, Monróvia. A

presença das tropas nigerianas de paz proporcionou o tão necessário socorro, à medida que se aprofundava o confronto militar entre as forças do governo e os grupos rebeldes (Dukule 2005; *The Liberian Connection*, nd). Mais uma vez, a intervenção da Nigéria foi significativa na formação da resposta internacional ao conflito da Libéria. A participação inicial da Nigéria abriu caminho para o estabelecimento da UNMIL. Sem esse trabalho preparatório das tropas nigerianas, teria sido difícil obter o consenso necessário no Conselho de Segurança para que a UNMIL fosse implantada na Libéria (African Leadership Magazine 2016; Uba 2016). Em resposta à calorosa percepção pública do papel dianteiro da Nigéria na Libéria sob o presidente Obasanjo, tanto a ECOMIL como a UNMIL foram comandadas por nigerianos.

Durante o período, enquanto o contingente de tropas da UNMIL era de 14.824, de 49 países contribuintes (UNMIL 2015), os contingentes nigerianos de manutenção da paz constituíam a maior parte. O major-general Salihu Zaway Uba, comandante da Força da ONU na Nigéria, observou que a Nigéria enviou 37 batalhões de infantaria, 13 unidades de sinalização, 21 unidades policiais formadas, vários observadores militares, a polícia das Nações Unidas, voluntários das Nações Unidas e pessoal civil internacional à UNMIL. Uba (2016, p. 9). Os contingentes nigerianos desempenharam papel estabilizador na Libéria. O grupo nigeriano de manutenção da paz facilitou a consolidação do processo e construção da paz; forneceu assistência humanitária e de desenvolvimento por meio de campanhas médicas, apoio pedagógico e doação de livros a orfanatos; forneceu proteção executiva para o presidente e vice-presidente da Libéria e outros importantes funcionários do governo desde 2003; além de escolta do dinheiro, segurança do máximo de instituições correcionais, proteção para o aeroporto principal e patrulhamento urbano (Uba 2016).

O Asilo do Presidente Taylor na Nigéria e os Problemas

Em consonância com a decisão anterior de Taylor de renunciar ao cargo durante uma reunião com os líderes da CEDEAO, juntamente com a insistência da Nigéria e dos Estados Unidos para que o presidente renunciasse, Taylor finalmente se retirou e entregou o poder ao seu vice-presidente, como consagrado na Constituição da Libéria, em 11 de agosto de 2003 (George 2012). Enquanto alguns observadores internacionais queriam que Taylor se apresentasse imediatamente perante a Corte para ser processado (Lizza 2005), o governo do presidente Obasanjo sugeria a ideia de conceder-lhe asilo (Fawole 2016; Nwolise 2016; Ajayi 2016). A saída de Taylor do poder e sua aceitação da oferta de asilo por parte da Nigéria - que pôs fim à carnificina

na Libéria - culminou em um Acordo de Paz Abrangente, assinado em 18 de agosto de 2003, em Acra, após 75 dias de negociação. O Acordo de Paz devolveu a Libéria ao caminho da paz, providenciando o estabelecimento de um Governo Nacional de Transição, que substituiria o Governo Provisório (União Africana 2004; Alli 2012; George 2012).

Ao acolher Taylor na Nigéria, apesar do peso de tal movimento, Nwoli (2016) observou que o presidente Olusegun Obasanjo estava projetando o papel de “big brother” da Nigéria na África. Fawole (2016) afirmou que foi a combinação da estatura global do presidente Obasanjo com a própria seriedade da Nigéria que convenceu Taylor a aceitar o asilo. O asilo de Taylor foi bem recebido por Bush, então presidente dos Estados Unidos. O embaixador americano na Nigéria durante o período, Howard Jeter, informou ao Congresso em 2004 que a Nigéria agiu com pleno conhecimento e concordância dos Estados Unidos (Lizza 2005; Morgan 2003; Alli 2012). Explicando por que os Estados Unidos apoiaram a medida da Nigéria, Lizza (2005) observou, ainda, que os oficiais de carreira que dominavam o Departamento de Assuntos Africanos do Departamento de Estado tinham uma visão a respeito da África Ocidental centrada na Nigéria. Naquela época, o país era uma fonte crescente de petróleo para os Estados Unidos e as forças militares da Nigéria eram necessárias para fins de manutenção da paz em todo o continente.

O asilo de Taylor gerou alguns problemas. Enquanto alguns queriam julgamento imediato, o presidente Obasanjo não estava disposto a tal ideia (Nwoli 2016). Seu pensamento era que “entregar Taylor à corte especial sem o apoio dos estados africanos envolvidos na Libéria prejudicaria a credibilidade de Obasanjo como líder regional africano” (Campbell 2011, p. 130). De fato, os colaboradores próximos de Obasanjo compartilhavam a visão de que colocar um ex-chefe de Estado Africano em um tribunal internacional criaria um precedente, o qual tornaria mais difícil contar com a saída voluntária de outros tiranos no futuro (Campbell 2011). Mais uma vez, o asilo de Taylor na Nigéria foi condenado dentro do país. Os críticos mais contundentes do movimento, na maioria membros do quarto estado do reino, ancoraram suas críticas na brutal ditadura de Taylor e nos horrendos abusos aos direitos humanos, incluindo o assassinato de dois jornalistas nigerianos em 1989, e sua acusação por crimes de guerra.

Outros críticos rotularam a Nigéria como um país que abriga criminosos de guerra (Oluyemi-Kusa, 2007). Sem rejeitar os argumentos dos críticos, George (2012, p. 403) sustentou que os interesses primordiais do povo da Libéria e até mesmo da sub-região eram prioridade, e que o governo da Nigéria ‘consideraria qualquer pedido de um governo democraticamente eleito, baseado nos desejos do povo da Libéria, para a extradição de Taylor’.

Além disso, o manejo do asilo de Taylor era um assunto de sério escrutínio, muito parecido com a oferta do próprio asilo. Os termos de seu exílio incluíam estrita conformidade com as leis da Nigéria; abstenção de participar de quaisquer atividades subversivas contra a Libéria e o país anfitrião; abster-se de participar das atividades políticas da Libéria enquanto estivesse em solo nigeriano; e desistir de instigar a intervenção militar na Libéria (George 2012). Taylor, no entanto, desconsiderou seus termos de exílio. Ocupava-se de atividades subversivas, trocando correspondências e mantendo linhas de comunicação com seus antigos assessores por meio de e-mails e telefonemas, fazendo com que os Estados Unidos tivessem que banir as viagens dos liberlandeses que agiam como mensageiros para Taylor. Ele também foi acusado de ajudar vários atores políticos que participariam das eleições na Libéria. Talvez ainda mais grave tenha sido a alegada tentativa de assassinato por parte de Taylor contra a vida do presidente Lansana Conte, da Guiné, um país vizinho que apoiou as forças rebeldes que, com sucesso, fizeram campanha contra o governo de Taylor (Lizza 2005).

Houve também a negligência que levou ao desaparecimento de Taylor antes de sua prisão final na fronteira entre a Nigéria e Camarões. Em defesa da Nigéria, no entanto, o presidente Obasanjo, enquanto interagia com o presidente Bush no Salão Oval em 2006, discordou da teoria da negligência no manejo de Taylor por parte da Nigéria. Ele alegou que se a Nigéria foi negligente ou conivente com Taylor para permitir que ele escapasse do julgamento, então sua prisão não teria sido possível (Administração de George W. Bush 2006). Apesar da defesa do presidente Obasanjo, o oficial de segurança nigeriano responsável por Taylor disse ao Tribunal que a teoria da negligência era válida, afinal. Ele afirmou que as correspondências e telefonemas de Taylor não eram monitoradas. Ele também relatou que Taylor recebeu visitantes, e contrariamente à crença popular, Taylor não estava sob prisão domiciliar na Nigéria (Lizza 2005). A tentativa de fuga de Taylor da Nigéria ameaçou fraturar as relações diplomáticas entre o governo Obasanjo e a administração Bush nos EUA (Campbell 2011).

As Eleições pós-conflito

Além disso, a Nigéria desempenhou um papel decisivo no período que levou às eleições de 2005 pós-conflito na Libéria. O tema das eleições pós-conflito assumiu uma posição de importância na literatura acadêmica e nos meios políticos. O pensamento é de que as eleições pós-conflito são consideradas críticas para o processo de construção da paz em países devastados pela

guerra (Gambari 2005; Kieh 2011). No caso da Libéria, havia preocupações sobre o processo democrático e a condução real das eleições. Comentando essas preocupações, Sawyer (2008) observou que o ambiente pós-conflito na Libéria não favorecia a realização de eleições e que um programa sério de reconciliação e reformas constitucionais deveria ter precedido a realização das mesmas. Gambari (2005, p. 7) observou que os preparativos para as eleições não estavam apenas atrasados, havia também outras ameaças à estabilidade, como “a reintegração de ex-combatentes e refugiados, o desinteresse de jovens desempregados, funcionários do governo e leais a Taylor”, que “colocaram uma sombra escura sobre o resultado e o sucesso da eleição”. Como resultado, os preparativos para as eleições desencadearam outra rodada de crise entre os partidos políticos. Para enfrentar a crise, o presidente Obasanjo convidou os líderes do partido prejudicados à Abuja para um diálogo. Durante o segundo turno presidencial, Obasanjo mais uma vez enviou o general Abdulsallam Abubakar como mediador especial para aplacar a tensão (Alli 2012).

Outros Choques

Como dito a respeito da intervenção de paz na Libéria, houve uma série de problemas que podem ser identificados nos esforços do presidente Obasanjo. Primeiro, parecia que a intervenção da Nigéria poderia ser comparada à uma “hegemonia com pouco dinheiro”, porque o país carecia dos recursos militares e econômicos necessários para impor sua vontade à Libéria “sem apaziguar senhores da guerra locais e obter assistência logística externa” (Adebajo 2006, p. 17). Um fator importante responsável por isso foi o esgotamento dos recursos financeiros da Nigéria, como resultado de décadas de má governança e má gestão (Ogunsanwo 2016; Nwolise 2016), bem como a degeneração da capacidade militar do país, apesar de suas excelentes campanhas militares anteriores para promover a paz, continental e globalmente (Eke 2015).

Segundo, como resultado do ônus financeiro da Nigéria, o país estava ficando cauteloso com a manutenção da paz regional. Assim, antes da intervenção militar na Libéria, em agosto de 2003, o país “insistiu - como condição para a implantação - que a ONU assumisse a força três meses depois e enviasse tropas de outros países” (Adebajo 2006, p. 17). Devido à fraqueza econômica presente na Nigéria quando Obasanjo assumiu como presidente civil do país, sua administração esteve mais preocupada em reduzir os “compromissos externos da Nigéria e agir sempre que possível através de instituições multilaterais” (Lliffe 2011, p. 217).

Em terceiro lugar, conforme argumentado por Obi (2009), o reaquecimento das forças do ECOMOG como forças de paz da ONU, em 1997 de outubro de 2003, também deu origem a algumas questões. Embora a ideia de “soluções africanas para os problemas africanos” que também necessitavam da intervenção da Nigéria fosse louvável, a transferência da autoridade da ECOMIL para a UNMIL expôs as limitações e fraquezas de tal ideia na época. Os desafios logísticos e operacionais enfrentados pela ECOMIL significaram que a reatribuição de suas tropas à UNMIL era necessária, afinal. Para além de introduzir tropas africanas em novas doutrinas militares, capacidades e provisões logísticas, tal mudança poderia reduzir as forças da CEDEAO a ‘tocar o segundo violino’ para as forças de manutenção da paz da ONU, as quais sempre quiseram receber o crédito depois de as forças da CEDEAO terem feito o “trabalho sujo” (Obi 2009; Osuntokun 2016).

Em quarto lugar, apesar da política de tolerância zero das Nações Unidas sobre a exploração e abuso sexual pelos grupos de manutenção da paz, observou-se que vários desses grupos nigerianos continuavam envolvidos com tais práticas. Calculou-se que milhares de crianças nascidas de mulheres liberianas eram produto da exploração sexual. O número poderia ser mais impressionante, não fosse a subnotificação habitual de casos de abuso e exploração sexual (Butty 2015). Algumas forças de paz nigerianas também foram acusadas de corrupção, transações ilegais de diamantes, contrabando de drogas e outras atividades ilícitas (Em relação aos direitos de 2014).

Conclusão

Independentemente das críticas, Fawole (2016) argumentou que a restauração da paz na Libéria foi um produto da diplomacia de alto nível da Nigéria sob o governo do presidente Olusegun Obasanjo. Em termos dos principais esforços que levaram à restauração da paz, a Nigéria desempenhou os papéis primordiais. Primeiro, no que diz respeito ao envio de grupos de manutenção da paz, a Nigéria contribuiu com o maior número de tropas e indicou comandantes de missão. Militares nigerianos notáveis, como o Major General Festus Okonkwo, o Major-General Joseph Olorunmbon Owonibi e o Tenente-General Chikadibia, Isaac Obiakor, desempenharam cargos de comando nos teatros de operações sob as bandeiras da ECOMIL e da UNMIL. Em segundo lugar, o presidente Obasanjo desempenhou um papel importante ao convencer o Presidente Taylor (que era o locus da crise) a deixar o cargo e aceitar a oferta de asilo da Nigéria. A saída de Taylor do poder e a assinatura de um Acordo de Paz Global em 18 de agosto de 2003 puseram fim à crise no

país. Em terceiro lugar, a Nigéria desempenhou um papel louvável durante as eleições de 2005, pós-conflito na Libéria. O país empenhou recursos diplomáticos para assegurar o sucesso das eleições (que eram de importância crucial para uma paz sustentável na Libéria).

Líderes políticos pós-conflito da Libéria demonstraram sua gratidão à Nigéria. Após a nomeação de Gyude Bryant como presidente do Governo Nacional de Transição, em 21 de agosto de 2003, a Nigéria foi o primeiro país que visitou em sinal de reconhecimento e valorização do papel central que o presidente Obasanjo desempenhou no processo de paz (Alli 2012; George 2012). A ex-presidente imediata da Libéria - Sra. Ellen Johnson-Sirleaf - também reconheceu que a Nigéria exerceu função de grande destaque na restauração da paz na Libéria. Segundo ela, os liberlandeses ficaram impressionados e gratos pelos compromissos e sacrifícios da Nigéria durante todo o período de conflito no país (Ndidi 2017). Como os informantes-chave gostariam que aceitássemos, a intervenção bem-sucedida do presidente Obasanjo na Libéria poderia ser atribuída à seriedade, mão-de-obra, experiência militar e engenho diplomático da Nigéria, particularmente na sub-região da África Ocidental (Fawole 2016; Nwolise 2016; Osuntokun 2016; Shehu 2018).

REFERÊNCIAS

- Adebajo, A. (2006). *Prophets of Africa's renaissance: Nigeria and South Africa as regional hegemons*. Nigerian Institute of International Affairs (NIIA) Occasional Paper Series No. 3. Lagos: NIIA.
- Administration of George W. Bush (2006). *Remarks following discussions with President Olusegun Obasanjo of Nigeria*. Weekly compilation of Presidential documents, 29 March, 584-585.
- African Union (2004). *Report of the Chairperson of the Commission on the establishment of a continental peace and security architecture and the status of peace processes in Africa*. Solemn launching of the Peace and Security Council, 9th Session, 25 May, Addis Ababa, Ethiopia.
- African Leadership Magazine (2016). *Nigeria's peacekeeping efforts restored and sustained peace in Liberia – UN*. 30 March. Available from: africanleadership.co.uk/nigerias-peacekeeping-efforts-restored-and-sustained-peace-in-liberia-u-n/ (accessed 20 June 2017).
- Agbu, O. (2007). Nigeria: How to benefit maximally from peace support operations. In: A. Ogomudia, ed. *Peace support operations, command and professionalism: challenges for the Nigerian armed forces in the 21st century*.

- ry and beyond*. Ibadan: Gold Press Limited, 212-232.
- Ajayi, K. (2016). *Author's personal interview with Professor Kunle Ajayi*, Ekiti State University (EKSU), Ado-Ekiti, Ekiti State, 21 July.
- Akinboye, S. O. (2016). *Author's personal interview with Professor Solomon Akinboye*, University of Lagos, Lagos, 12 August.
- Akinterinwa, B.A. (2013). *Vie internationale contemporaine, 2007-2012: reflections on Nigeria in a pluriverse world of decline and incline. Volume one: Nigeria and the challenges of nation-building*. Lagos: NIIA.
- Akintola, A.L. (2007). The Nigerian navy participation in peace support operations since 1960. In: A. Ogomudia, ed. *Peace support operations, command and professionalism: challenges for the Nigerian armed forces in the 21st century and beyond*. Ibadan: Gold Press Limited, 68-87.
- Alli, W.O. (2012). *The role of Nigeria in regional security policy*. Abuja, Nigeria: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- BBC News (2003). *The perils of Liberian peacekeeping*. August 4. Available from: News.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/3113009.stm (accessed 20 June 2017).
- Boas, M. (2014). 'Hunting ghosts of a difficult past': the International Crisis Group and the production of 'crisis knowledge' in the Mano River Basin wars. *Third World Quarterly*, 35(4), 652-668.
- Butty, J. (2015). UN peacekeepers in Liberia accused of buying sex. *VOA News*, June 12. Available from: <https://www.voanews.com/a/alleged-sex-buying-by-un-peacekeepers/2818895.html> (accessed 20 June 2017).
- Call, C.T. (2010). Liberia's war recurrence: grievance over greed. *Civil Wars*, 12(4), 347-369.
- Campbell, J. (2011). *Nigeria dancing on the brink*. New York: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- CNN International (2003). *UN votes to send peacekeepers to Liberia*. 2 August. Available from: edition.cnn.com/2003/WORLD/africa/08/01/un.liberia/index.html (accessed 20 June 2017).
- Dukule, A.W. (2005). Nigeria Obasanjo hijacks Liberia elections. *The Perspective*, August 8. Atlanta, Georgia. Available from: www.theperspective.org/articles/0808200501.html (accessed 20 June 2017).
- Eke, S.J. (2015). Why this charity begins abroad: comparing Nigeria's peacekeeping undertakings and domestic counter-insurgency operations. *The Round Table*, 104(3), 281-296.
- Fawole, W.A. (2000). Obasanjo's foreign policy under democratic rule: Nigeria's return to global reckoning? *Nigerian Journal of International*

- Affairs*, 26(2), 20-40.
- Fawole, W. A. (2016). *Author's personal interview with Professor Alade Fawole*, Obafemi Awolowo University (OAU), Ife, Osun State, 7 July.
- Gambari, I.A. (2005). *Building peace in Liberia: tough assignment or a lost cause?* Welcome and keynote remarks at the School of International and Public Affairs (SIPA), Columbia University, New York, 8 April.
- Gbor, J.W.T. (2007). The Nigerian army in peace support operations since 1960. In: A. Ogomudia, ed. *Peace support operations, command and professionalism: challenges for the Nigerian armed forces in the 21st century and beyond*. Ibadan: Gold Press Limited, 60-67.
- George, O.O. (2012). *From rookie to mandarin: the memoirs of a second generation diplomat*. Ibadan: Bolytag International Publishers.
- Independent Online (1999). *Nigeria spent R48-billion in Liberia*. Monday October 25. Available from: <https://www.iol.co.za/news/africa/nigeria-spent-r48-billion-in-liberia-17435> (accessed 20 June 2017).
- Johnson Sirleaf, E. (1991). The causes and consequences of the Liberian civil war. *International Review*, Spring, 32-35.
- Kieh, G.K. (2009). The roots of the second Liberian civil war. *International Journal of World Peace*, XXVI(1), 7-30.
- Kieh, G.K. (2011). Warlords, politicians and the post-first civil war election in Liberia. *African and Asian Studies*, 10, 83-99.
- Kieh, G.K. (2012). Neo-colonialism: American foreign policy and the first Liberian civil war. *The Journal of Pan African Studies*, 5(1), 164-184.
- Lewu, J.J. (2018). *Author's personal interview with Ambassador Jaiyeola Joseph Lewu*, Kabba, Kogi State, 5 August.
- Lizza, R. (2005). White House Watch: Charles at large. *The New Republic*, 25 April.
- Lliffe, J. (2011). *Obasanjo, Nigeria and the world*. USA: Boydell and Brewer Inc.
- Morgan, H. (2003). Peacekeeping, Nigeria's style: bad company. *The New Republic*, 18 & 25 August.
- Munive, J. (2011). A political economic history of the Liberian state, forced labour and armed mobilization. *Journal of Agrarian Change*, 11(3), 357-376.
- Musa, S. (2010). Nigeria in international peacekeeping. In: O.C. Eze, ed. *Beyond fifty years of Nigeria's foreign policy: issues, challenges and prospects*. Lagos: NIIA, 293-310.
- Nwolise, O.B.C. (2007). Peace support missions as means to six ends: But

- what benefits for Nigeria since 1960? In: A. Ogomudia, ed. *Peace support operations, command and professionalism: challenges for the Nigerian armed forces in the 21st century and beyond*. Ibadan: Gold Press Limited, 200-211.
- Nwolise, O.B.C. (2016). *Author's personal interview with Professor Osisioma Nwolise*, University of Port Harcourt, Rivers State, 28 June.
- Ndidi, O. (2017). Nigeria played major role in Liberia's peace – Sirleaf. *The Nation*, 10 November. Available from: [thenationonlineng.net/Nigeria-played-major-role-liberias-peace-sirleaf/](http://thenationonlineng.net/nigeria-played-major-role-liberias-peace-sirleaf/) (accessed 22 October 2018).
- Obasanjo, O. (1999). *Statement by His Excellency President Olusegun Obasanjo*. Speech presented at the consultative meeting on Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa (CSSDCA), Abuja, 28 August.
- Obasanjo, O. (2000a). "The global millennium challenge". Address by President Olusegun Obasanjo at the UN Millennium Summit, New York, 8 September.
- Obasanjo, O. (2000b). *Peace, security and development*. Speech by President Olusegun Obasanjo at the 36th Ordinary Summit of the Organization of African Unity, Lome, Togo, 25 September.
- Obasanjo, O. (2004). *Acceptance speech by His Excellency, President Olusegun Obasanjo*. Speech presented on his election as the Chairman of the African Union, 6 July.
- Obasanjo, O. (2006). *History will remember us for Opting for Peace*. Address by his Excellency, President Olusegun Obasanjo on the celebration of peace and the Presidential parade to formally mark the withdrawal of Nigeria armed forces from the Bakassi Peninsula, 21 August.
- Obasanjo, O. (2007). Foreword. In: A. Ogomudia, ed. *Peace support operations, command and professionalism: challenges for the Nigerian armed forces in the 21st century and beyond*. Ibadan: Gold Press Limited, xvii-xviii.
- Obi, C.I. (2009). Economic Community of West African States on the ground: Comparing peacekeeping in Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau, and Cote d'Ivoire. *African Security*, 2, 119-135.
- Ogunsanwo, A. (2016). *Author's personal interview with Ambassador (Professor) Alaba Ogunsanwo*, Lead City University, Ibadan, Oyo State, September 8.
- Oluyemi-Kusa, D. (2007). Sacrifices of the Nigerian nation and armed forces in peace missions since 1960. In: A. Ogomudia, ed. *Peace support op-*

- erations, command and professionalism: challenges for the Nigerian armed forces in the 21st century and beyond*. Ibadan: Gold Press Limited, 137-163.
- Oshewolo, S. (2018). Nigeria's peace interventions in Sao Tome and Principe and the Republic of Togo under President Olusegun Obasanjo. *African Identities*, 1-13. DOI: 10.1080/14725843.2018.1467750.
- Osuntokun, A. (2016). *Author's personal interview with Ambassador (Professor) Akinjide Osuntokun*, Ilorin, Kwara State, June 12.
- Regarding Rights (2014). *Tainted UN peacekeepers: reportage from the ground*. 29 August. Available from: <http://asiapacific.anu.edu.au/regarding-rights/2014/08/29/tainted-un-peacekeepers-reportage-from-the-ground/> (accessed 20 June 2017).
- Sawyer, A. (2008). Emerging patterns in Liberia's post-conflict politics: observations from the 2005 elections. *African Affairs*, 107(427), 177-199.
- Shehu, S.G. (2018). *Author's personal interview with retired Captain Sadeeq Garba Shehu*, 26 July.
- The Liberian Connection, (nd). *Who's who of the peacekeeping effort in Liberia*. Monrovia, Liberia: The Liberian Connection (TLC) Africa Internet Magazine. Retrieved from www.tlcafrica.com/unmil.htm
- The Perspective (2002). *ULAA's report on Abuja peace and reconciliation conference*. 29 March. Available from: www.theperspective.org/ulaareport.html (accessed 20 June 2017).
- The Perspective (2003). *Profile of ECOMIL force commander Festus Okechukwu Okonkwo*. 25 September. Available from: www.theperspective.org/inquirer/festusokonkwo.html (accessed 20 June 2017).
- Saliu, H.A. & Oshewolo, S. (2018). "Nigeria in African affairs: hegemonic and altruistic considerations". *The Round Table*, 107(3), 291-305. DOI: 10.1080/00358533.2018.1476095.
- Uba, S.Z. (2016). *An appraisal of Nigeria's participation in UNMIL peacekeeping*. A paper presented at the Ministry of Defence Nigeria peace support operations seminar, National Defence College, Abuja, 12-16 June.
- United Nations (2005). *Secretary-General appoints Lieutenant-General Joseph Owonibi (Nigeria) as force commander of the United Nations mission in Liberia*. United Nations meeting coverage and press releases, January 12. Available from: <https://www.un.org/press/en/2005/sga902.doc.htm> (accessed 20 June 2017).
- United Nations Security Council (2003a). *Security Council Resolution 1497 (2003) (On the situation in Liberia)*. 1 August. Available from: <http://>

www.refworld.org/docid/3f45dbec7.html (accessed 20 June 2017).

United Nations Security Council (2003b). *Security Council Resolution 1509 (2003) (On establishment of UNMIL)*. 19 September. Available from: <http://www.refworld.org/docid/3f8d304d4.html> (accessed 20 June 2017).

United Nations Mission in Liberia (UNMIL) (2015). *Military*. Available from: <https://unmil.unmissions.org/military-o> (accessed 22 October 2018).

Yoroms, G. (2005). The second Liberian peace process and the problem of post-conflict peace building in West Africa: some contending issues and interests. *IFRA Special Research Issue*, 1, 79-92.

RESUMO

Embora as operações de paz tenham sido um importante instrumento da política externa da Nigéria, continental e globalmente, este estudo analisou as campanhas de paz do país na Libéria sob o presidente Olusegun Obasanjo. O artigo observou, *inter alia*, que os esforços de paz de Obasanjo na Libéria foram influenciados pelo reconhecimento da Nigéria como ator principal nas tentativas de estabilização na região. Embora houvessem alguns empecilhos, as campanhas de paz da Nigéria na Libéria foram bem sucedidas, conforme apontado pelas fontes de dados. As principais realizações da Nigéria incluíram a eventual assinatura de um abrangente acordo de paz em 2003, o qual pôs fim à carnificina no país, bem com a oferta de asilo a Taylor e as eleições de 2005, pós-conflito. Essas conquistas podem ser atribuídas à seriedade do presidente Obasanjo e à eficiente engenharia diplomática da Nigéria na sub-região da África Ocidental. Para chegar a essa conclusão, o trabalho adotou fontes de dados secundários e a técnica de entrevista para fins de coleta de dados e análise temática descritiva.

PALAVRAS-CHAVE

Manutenção da Paz; Mediação; Presidente Obasanjo; Nigéria; Libéria; África.

Recebido em 24 de novembro de 2018.

Aprovado em 15 de fevereiro de 2019.

Traduzido por Gabriela Ruchel

PARCEIROS

NERINT

O Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) foi o primeiro centro voltado exclusivamente ao estudo e à pesquisa em Relações Internacionais no Sul do Brasil. Estabelecido em 1999 junto ao Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), entre 2014 e 2018 esteve associado à Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Atualmente está subordinado à Reitoria da universidade através do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV). Seu objetivo sempre foi o estudo crítico e inovador das transformações do Sistema Internacional pós-Guerra Fria. Paralelamente, tem buscado contribuir para a retomada da discussão de um projeto nacional para o Brasil no plano da análise das opções estratégicas para a inserção internacional autônoma do país, a partir da perspectiva do mundo em desenvolvimento.

Os estudos exploratórios desenvolvidos pelo NERINT sobre os novos países em desenvolvimento conheceram notável expansão desde o limiar do Século XXI. A cooperação com instituições estatais, empresariais, acadêmicas e sociais foi intensificada, bem como o contato direto com centros na América Latina, África e Ásia, além dos já existentes com a Europa e a América do Norte. Um dos resultados dessa nova realidade foi a implantação de um curso de graduação em Relações Internacionais (2004), o melhor do Brasil segundo avaliação do Ministério da Educação (2017), e consequentemente do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS, além de um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI, 2010). Duas revistas também foram criadas: a semestral bilíngue *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* e a bimestral *Conjuntura Austral*. Além disso, desde 2016 o NERINT oferece um *Boletim de Conjuntura trimestral e bilíngue*, a cargo dos seus Pesquisadores Assistentes. O NERINT também está vinculado à linha de pesquisa em Política Internacional e Defesa do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPOL) da UFRGS, criado em 1973. Como atividade editorial, o NERINT publicou duas coleções de livros: a *Coleção Relações Internacionais e Integração* e a *Coleção Estudos Internacionais*. Atualmente, edita a *Série Estratégia, Defesa e Relações Internacionais*. Assim, além da pesquisa avançada e de propiciar intensa atividade editorial, o NERINT deu origem a pesquisas e programas de graduação e pós-graduação diferenciados.

PPGEEI

O Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) iniciou suas atividades em 2010, com cursos de Mestrado e Doutorado, ambos propiciados por qualificados professores e pesquisadores com experiência internacional. Ele é resultado dos avanços obtidos nas áreas de pesquisa e ensino (Graduação e Pós-Graduação) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Suas raízes estão no Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), um centro criado em 1999 que realiza pesquisas, seminários e edita dois periódicos. Conta também com o apoio do Núcleo de Estudos em Tecnologia, Indústria e Trabalho (NETIT/FCE) e do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), sediado no Instituto Latino Americano de Estudos Avançados (ILEA/UFRGS). Em 2004, foi iniciado um curso de Graduação em Relações Internacionais na FCE/UFRGS, em 2005 foi formado o Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CE-SUL) e, em 2012, este transformou-se no Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA). Tudo isto permitiu a formação de uma massa crítica, apoiada em ampla biblioteca especializada.

A tradição de pesquisa que deu origem ao PPGEEI baseou-se numa análise prospectiva das tendências mundiais dos anos 1990. A notável expansão da diplomacia e da economia brasileiras a partir do início do século XXI confirmou a perspectiva adotada, que permitiu a intensa cooperação com os organismos diplomáticos e econômicos internacionais do Brasil. O curso já é uma referência na análise estratégica da inserção das potências emergentes e das relações internacionais Sul-Sul.

A visão diferenciada do PPGEEI dá ênfase a métodos estratégicos, teóricos e aplicados, sempre baseados em rígidos princípios acadêmicos e científicos. Por esta razão, tem sido procurado por estudantes de todo o Brasil e de vários países, e tem estabelecido parcerias em todos os continentes. Por essas razões, é um programa focado na compreensão das rápidas transformações pela qual passa o sistema internacional. Publica em parceria com o NERINT as revistas *Conjuntura Austral* (bimestral) e *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* (semestral e bilíngue). O PPGEEI possui três linhas de pesquisa:

Economia Política Internacional

Enfoca a inserção internacional da economia brasileira e de outros grandes países em desenvolvimento na América do Sul, na Ásia e na África; aborda as características e os efeitos da globalização; e desenvolve estudos comparados e setoriais preocupados com os efeitos da internacionalização de empresas e segmentos produtivos. Especial atenção é dada às crises financeiras internacionais e seus reflexos no Brasil e nos demais países do Sul.

Política Internacional

Enfatiza a análise do processo de formação, implementação e avaliação de política externa. Procura confrontar padrões de inserção internacional de países estratégicos de América do Sul, África e Ásia, considerando padrões institucionais, política comercial, estruturas de intermediação de interesses e atuação de atores da sociedade civil no eixo Sul-Sul das relações internacionais contemporâneas.

Segurança Internacional

Aborda os principais problemas de segurança no sistema internacional a partir de uma perspectiva que leva em conta os Estados mais poderosos no nível global, mas que introduz de maneira sistemática o problema das balanças regionais de poder, o eixo Sul-Sul, a existência de complexos regionais de segurança e o impacto das tecnologias de informação na Era Digital.

CEBRAFRICA

O Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) tem suas origens no Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL), um programa estabelecido em 2005 através de um convênio entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Suas atividades de pesquisa são desenvolvidas junto ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT).

Em março de 2012 o CESUL foi ampliado para abranger o conjunto geográfico do continente africano, transformando-se em CEBRAFRICA, enquanto a Série Sul-Africana, que publicou cinco livros, foi transformada em Série Africana, com novas obras no prelo. O objetivo segue sendo o mesmo: realizar pesquisas, apoiar a elaboração de teses, dissertações e trabalhos de conclusão, congregando grupos de pesquisa em temas africanos, realizar seminários, promover intercâmbio de professores e estudantes e estabelecer redes de pesquisa e projetos conjuntos com instituições africanas e africanistas, publicar obras produzidas no Brasil ou traduzidas e ampliar a biblioteca especializada fornecida pela FUNAG.

As pesquisas têm por objetivo o conhecimento do continente africano e de suas relações com o Brasil, nas seguintes áreas: Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e sua Transformação e Correntes de Pensamento. São parceiros do CEBRAFRICA conceituadas instituições do Brasil, Argentina, Cuba, México, Canadá, África do Sul, Angola, Moçambique, Senegal, Cabo Verde, Egito, Nigéria, Marrocos, Portugal, Reino Unido, Holanda, Suécia, Rússia, Índia e China. As pesquisas em andamento versam sobre a “A presença do Brasil, da China e da Índia na África”, “A África na Cooperação Sul-Sul”, “Conflitos africanos”, “Integração e desenvolvimento na África”, “As relações da África com as Grandes Potências” e “As relações interafricanas”.

NORMAS DE SUBMISSÃO

1. A revista AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em duas seções: Artigos e Resenhas
3. Os artigos de pesquisa devem limitar-se a 70 mil caracteres (incluindo espaços e notas de rodapé) e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 4,5 mil caracteres (incluindo espaços) e não devem conter notas de rodapé;
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor-data ou notabibliografia), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação, filiação institucional (com o nome completo da instituição) e e-mail para contato;
8. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
9. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
10. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
11. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português ou espanhol e 3 palavras-chave em inglês; Título em português ou espanhol e em inglês; Resumo em português ou espanhol e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.
12. As contribuições devem ser feitas através do website da Revista:
www.seer.ufrgs.br/Austral.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não possuindo tamanho maior do que 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.
6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.

NÚMEROS ANTERIORES

Disponíveis online em:
www.seer.ufrgs.br/Austral

Volume 7, número 14 (Jul./Dez. 2018)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

Apresentação: Perspectivas de Segurança e Defesa na América do Sul (*Juliana Viggiano, Rafael Duarte Villa*)

Classificação de Marinhos: Uma Proposta de Metodologia Comparativa (*Francisco Eduardo Alves de Almeida, Ricardo Pereira Cabral*)

Gastos militares e as ações das Forças Armadas na América do Sul: uma apreciação sobre a convergência regional em defesa (*Graciela De Conti Pagliari*)

Cooperação Regional em Segurança Pública: avaliação do quadro normativo no contexto da UNASUL (*Juliana Viggiano*)

O Terrorismo de Baixo Custo ou a Ameaça Invisível: o Terrorismo e as Políticas Brasileiras de Antiterrorismo (*Marcial A. G. Suarez, Igor P. Acacio*)

Guiana Francesa e Malvinas: A Presença militar da França e do Reino Unido no Atlântico Sul e no Continente Sul-Americano (*Marcos Valle Machado da Silva*)

Modernização Armamentista na América do Sul: Pressões Empíricas e Teóricas sobre as Visões Dualistas de Segurança Regional (*Rafael Duarte Villa*)

Rússia, China e a Coreia do Sul no Mercado de Defesa Sul-Americano (*Ricardo Borges Gama Neto*)

A Mobilização da Base Industrial de Defesa na América do Sul por Meio da Inserção Brasileira no Sistema OTAN de Catalogação (*Sabrina Evangelista Medeiros, William de Sousa Moreira*)

A geopolítica do espaço cibernético Sul-americano: (in) conformação de políticas de segurança e defesa cibernética? (*Selma Lúcia de Moura Gonzales, Lucas Soares Portela*)

Missões de paz e relações civis-militares: reflexões sobre o caso brasileiro (*Adriana A. Marques*)

A construção social da agressão externa na América Latina: uma comparação entre Costa Rica e Equador (*Marco Vinicio Méndez-Coto*)

Experiências subnacionais em Políticas de Promoção da Indústria de Defesa: o caso do Rio Grande do Sul (*Christiano Cruz Ambros*)

Volume 7, número 13 (Jan./Jun. 2018)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

Desancoragem e Abaloamento: Trajetórias Recentes da Semiperiferia no Sistema-Mundo (*Maira Baé Baladão Vieira*)

Ascensão e Queda de Jacob Zuma (*Vladimir Shubin*)

União Africana, Construção do Estado e os Desafios da Fragilidade Estatal na África (*Agaptus Nwozor*)

A Imagem Turca no Ocidente Durante o Império Otomano: Fatos Históricos e Conotações Atuais (*Ali Evler, Mehmet Toplu*)

O Terrorismo Islâmico e a Política Estadunidense de Reassentamento de Refugiados Sírios (*Igor Henriques Sabino de Farias, Alexandre Cesar Cunha Leite, Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico*)

Um Estudo Comparado da Diplomacia de Lula no Oriente Médio e Ahmadinejad na América Latina (*Bruno Mendelski de Souza*)

O Jogo pela Hegemonia Regional: A OBOR Chinesa e a Resposta Estratégica Indiana (*Anshuman Rahul*)

A Importância Estratégica da Antártica para China e Índia à Luz do Realismo Ofensivo de Mearsheimer (*Mônica Heinzelmänn Portella de Aguiar, Leonardo Faria de Mattos*)

Adeus, Nehru: Política Externa Indiana sob a Globalização (*Fabio Luis Barbosa dos Santos*)

Integração Regional: O Mercosul na Enseada das Orientações Políticas (*Marcelo Pereira Fernandes, Rubia Wegner*)

O Instituto da Legítima Defesa Internacional na Era do Terrorismo Global (*Rodrigo Szuëcs Oliveira, Carlos Canedo Augusto da Silva*)

Medidas Tarifárias e Técnicas ao Comércio Internacional um Olhar Sobre os Países Avançados e Emergentes (*Carolina Rodrigues Corrêa, Marília Fernandes Maciel Gomes*)

Volume 7, número 13 (Jul./Dec. 2017)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

O Estado Islâmico (EI): um Estado Contestado Único (*Deon Geldenhuys*)

Iraque: Desenvolvimentos Internos e Externos nos anos pós-Saddam (*Pavlo Ignatiev*)

A Atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas na Guerra Civil Síria: Conflitos de Interesse e Impasses entre os P5 e a Consequente falta de Resolução para a Questão (*Fernanda Guimarães, Patrícia Nasser de Carvalho*)

Geopolítica de Mudança de Energia: Qual é o papel da sustentabilidade na geopolítica global de energia? (*Maria Cândida Arrais de Miranda Mousinho, Ednildo Andrade Torres, Sílvia Alexandre Beisl Vieira de Melo, Nanda Kumar Janardhanan*)

Sobre as Complexidades de julgar Robert Mugabe no Tribunal Penal Internacional (*Eversito Benyera*)

O Dragão abraça África: Relações Cabo Verde-China (*João Paulo Madeira*)

As Opções Políticas do Reino Unido e o Atlântico Sul (*Martin Robson*)

Lusofonia arrisca-se a ser uma herança sem futuro (*Francisco José B. S. Leandro*)

Política Externa, Política de Defesa e Modelo de Desenvolvimento no Brasil: do Estado Desenvolvimentista ao Estado Logístico (1930-2017)

(*José Miguel Quedi Martins, Raul Cavedon Nunes*)

Desenvolvimento e Segurança na Política Externa Brasileira: Considerações Teóricas e Empíricas dos Governos Lula e Dilma (2003-2016)

(Kamilla Raquel Rizzi, Diego Felipe Barbosa)

Perfil Interno e Externo da Política de Defesa Macrista e seu Impacto em termos de Inserção Internacional: mais continuidades que mudanças *(Emilse Eliana Calderón)*

O Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma análise a

partir do Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL *(Marco André Cadoná, Carolina de Oliveira)*

Volume 6, número 12 (Jan./Jun. 2017)

Editorial *(Paulo Fagundes Visentini)*

A Austrália, a Nova Zelândia e a segurança regional no Pacífico: reflexões sobre a manutenção da paz nas ilhas Salomão e Papua Nova Guiné (Bougainville)

(Isiaka Alani Badmus)

A logística de uma missão de paz: um estudo de caso do Saara Ocidental

(Sylvio de Souza Ferreira, Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon)

Os vetores da segurança em África *(Zeferino Cariço André Pintinho)*

As variáveis do ambiente doméstico e a articulação da política externa da administração Buhari na Quarta República da Nigéria *(Tola Odubajo)*

Cabo Verde e o Espaço do Atlântico *(Francisco Proença Garcia)*

Complexidade logística nas operações de manutenção de paz: um desafio

(Mauro Cesar Barbosa Cid, Luiz Rogério Goldoni)

Indústria de defesa e desenvolvimento: controvérsias teóricas e implicações em política industrial *(Christiano Cruz Ambros)*

Estrutura e agência nas Relações Internacionais: construção do Estado e a evolução do Sistema Político Internacional *(Marco Aurélio Chaves Cepik, Pedro Txai Brancher)*

Geopolítica do Lítio no século XXI *(Bernardo Salgado Rodrigues, Raphael Padula)*

Soberania ou “Globalização”? Reflexões sobre um aparente antagonismo

(Diego Pautasso, Marcelo Pereira Fernandes)

A Geopolítica britânica e a internacionalização da Libra *(Mauricio Metri)*

Joaquim Nabuco, uma luz brasileira em Washington *(Bruno Gonçalves Rosi)*

Volume 5, número 10 (Jul./Dec. 2016)

Editorial *(Paulo Fagundes Visentini)*

Enquadrando a cooperação energética sino-brasileira: perspectivas chinesas *(Cui Shoujun, Otávio Costa Miranda)*

As interações das Forças de Autodefesa do Japão com a Organização das Nações Unidas e a repercussão para a segurança nacional do Japão *(Aline Chianca Dantas, Alexandre Cesar Cunha Leite)*

A consolidação da Coreia do Norte como potência nuclear através da liderança de Kim Jong Un *(David Morales Martínez, Cristian Pires Coelho Martins)*

A sociedade civil e as potências regionais em um mundo em transformação: os casos do Brasil e da Índia (*Daniela Vieira Secches, Maria Cristina Andrade Aires*)

A geopolítica dos mares como fator estratégico para a integração na América do Sul (*Fernanda Pacheco De Campos Brozoski, Raphael Padula*)

África do Sul e estabilidade regional na era Mbeki: o nexus entre a personalidade e questões geopolíticas e econômicas na formação da política externa (*Olajide Olayemi Akanji*)

A evolução do Peacekeeping: Suez, Ruanda e República Democrática do Congo (*Maria Fernanda Affonso Leal, Rafael Santin, David Almstadter de Magalhães*)

¿De “Estado Fallido” a exportador de seguridad? Colombia y la diplomacia de la seguridad

(*Esteban Arratia Sandoval*)

Política nacional de defesa e proteção da infraestrutura energética crítica no Brasil (*Iure Paiva*)

Panorama atual e perspectivas futuras de uma logística de defesa integrada na América do Sul: oportunidades para a indústria regional de defesa (*Edson Aita, Álvaro Vasconcelos Studart, Marcos Aurelio Guedes de Oliveira*)

UNASUL à luz de um contraste: as relações com Venezuela e Colômbia (*Fabio Luis Barbosa Dos Santos*)

Política externa bolivariana: a inserção internacional da Venezuela ao longo dos dois primeiros mandatos de Hugo Chávez Frías (1999-2007) (*Pedro Henrique de Moraes Cicero*)

Volume 5, Número 9 (Jan./Jun. 2016)

Editorial (*Paulo Fagundes Visentini*)

Apresentação: Dossiê Especial sobre as Relações Brasil-Angola

(*Fabio Costa Morosini, Michelle Ratton Sanchez Badin*)

A Marcha Lenta da América Latina no Século XXI (*Amado Cervo*)

A Cultura da Instabilidade Política e a Reaproximação da América do Sul com os Estados Unidos (*Henrique Carlos de Oliveira de Castro, Sonia Ranincheski*)

O Brasil e o vácuo de liderança regional: o avanço sino-americano (2011/2016)

(*Corival Alves do Carmo, Cristina Soreanu Pecequillo*)

Restauração oligárquica e retomada neoliberal plena: um ensaio sobre as origens das crises gêmeas e do golpe de Estado de 2016 no Brasil (*Marcelo Milan*)

Economia Política do comércio com a União Europeia: a busca autocentrada da África do Sul (*Oscar van Heerden*)

Kwame Nkrumah e a visão pan-africana: entre a aceitação e a rejeição (*Henry Kam Kah*)

Ressurgimento da milícia em Ogoniland: perspectiva socioeconômica

(*Oluwaseun Bamidele*)

Relações do Brasil com África do Sul e Angola: esforços para a manutenção da segurança no Atlântico Sul (*Luiz Rogério Franco Goldoni, Sandro de Nazareth Ciribelli*)

A regulação de Investimento entre Brasil e Angola: condicionantes internos, contexto internacional e a construção do Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos